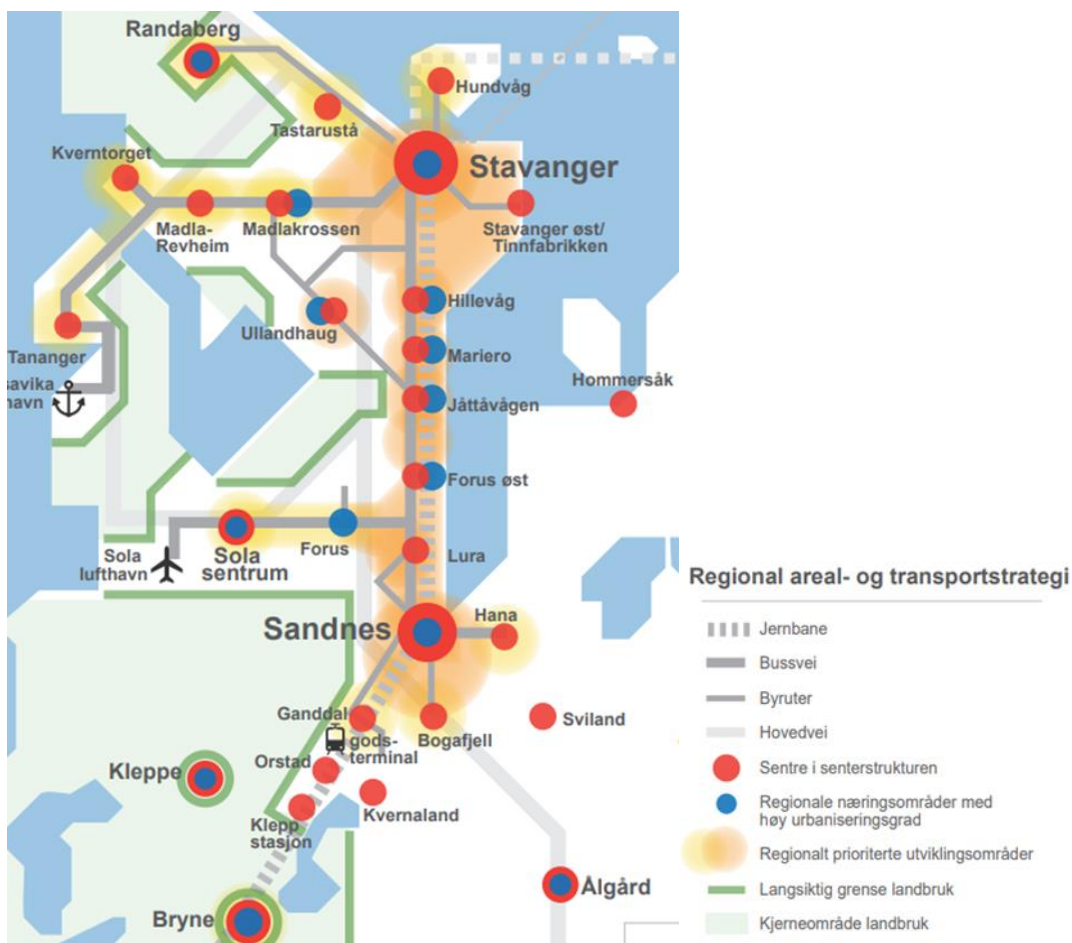


Byvekstavtaler og arealplanlegging: Case Nord-Jæren

Hvem påvirker hvem?

Einar Leknes og Andreas Nordang Uhre

Rapport 2-2021, NORCE Samfunn



Rapporttittel	Byvekstavtaler og arealplanlegging: Case Nord-Jæren
Prosjektnummer	101892
Institusjon	NORCE Samfunn
Oppdragsgiver	Kommunal- og Moderniseringsdepartementet
Gradering	Åpen
Rapportnr	2-2021
ISBN	978-82-8408-139-7
Antall sider	73
Publiseringsdato	Februar
CC-lisens	CC BY 4.0
Geografisk område	Nord-Jæren

Forord

Denne rapporten er en leveranse i et prosjekt om samvirke mellom byvekstavtaler og arealplanlegging i byområdene som omfattes av ordningen med byvekstavtaler. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ved Tore Leite er oppdragsgiver, og prosjektet gjennomføres i samarbeid mellom TØI (prosjektledelse), NORCE og NIBR. Denne rapporten er en av tre rapporter. De andre to dreier seg om Trondheimsområdet og Bergensområdet og er utgitt som rapporter fra henholdsvis TØI og NIBR.

Denne rapporten dreier seg om (1) hvordan areal ble håndtert i forhandlingene om byvekstavtalen for Nord-Jæren 2019–2029, (2) om hvordan arealdelen av byvekstavtalen er forankret i kommunene og regional plan sin rolle i den sammenheng og (3) hvordan den forrige byvekstavtalen (2017–2023) påvirket kommuneplanens arealdel i Sandnes kommune. Begge byvekstavtaler ble inngått mellom kommunene Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg, Rogaland fylkeskommune og Staten v/Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

For å gjennomføre dette prosjektet har vi hatt god hjelp av en rekke svært kunnskapsrike fagpersoner og politikere med lang erfaring både fra kommune- og fylkesnivå. De har stilt opp til intervju og delt sine erfaringer og synspunkter.

De samme undersøkelsene er også gjennomført og rapportert for Bergensområdet og Trondheimsområdet. Rapportene vil være underlagsmateriale for en synteserapport som skal svare på relevante spørsmål knyttet til hvordan dagens byvekstavtaler fungerer med tanke på arealutvikling, og hvordan avtaleregimet kan utvikles og forbedres.

Hos NORCE har Andreas Nordang Uhre deltatt i datainnsamlingen om byvekstavtalens påvirkning av arealdelen av kommuneplanene, mens Einar Leknes har vært ansvarlig for den øvrige datainnsamling, analyse og rapportering. Aud Tennøy (TØI) har kommentert et utkast til rapport. Hovedkonklusjonene er presentert i et prosjektmøte med oppdragsgiver. Einar Leknes har vært prosjektleder for denne delen av prosjektet og står ansvarlig for innholdet.

Einar Leknes

Prosjektleder for Case-Nord-Jæren

Innhold

Forord	2
Sammendrag	4
Summary	8
1 Innledning	13
2 Forskningsdesign og metode	14
2.1 Dokumentstudier, mm	14
2.2 Intervjuer.....	14
3 Arealdimensjonen i forhandlingene om byvekstavtalen 2019–2029 for Nord-Jæren	16
3.1 Om forhandlingene om den nye byvekstavtalen for Nord-Jæren 2019–2029.....	16
3.2 Intervjuene	25
3.3 Oppsummering.....	32
4 Forankring av byvekstavtalen i kommunene og regionalplanens rolle i byvekstavtalen	33
4.1 Regionalplan Jæren 2050	33
4.2 Intervjuene	34
4.3 Oppsummering.....	38
5 Byvekstavtalens påvirkning av kommuneplanen i Sandnes	39
5.1 Regionalplanen for Jæren 2013–2040 som kontekst for byvekstavtalen	39
5.2 Om Sandnes kommune	43
5.3 Byvekstavtalen i høringsuttalelser til kommuneplan	44
5.4 Intervjuene	47
5.5 Oppsummering.....	63
Referanser	66
Vedlegg 1: Intervjuguider	68
Tabeller	
Tabell 1: Informanter til de ulike delene av studien	15
Tabell 2: Avisoppslag om byvekstavtalen	17
Tabell 3: Behandling av areal-tema i byvekstavtaleforhandlingene	20
Figurer	
Figur 1: Forhandlingsforløpet for byvekstavtalen 2019–2029 og kontekstuelle hendelser	18
Figur 2: Tettbygde områder på Nord-Jæren	43

Sammendrag

Denne rapporten er en leveranse i et prosjekt om samvirke mellom byvekstavtaler og arealplanlegging i byområdene som omfattes av ordningen med byvekstavtaler. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ved Tore Leite er oppdragsgiver, og prosjektet gjennomføres i samarbeid mellom TØI (prosjektledelse), NORCE og NIBR.

Rapporten belyser tre problemstillinger; (1) hvordan areal ble håndtert i forhandlingene om byvekstavtalen for Nord-Jæren 2019–2019, (2) om hvordan arealdelen av byvekstavtalen er forankret i kommunene og regional plan sin rolle og (3) hvordan byvekstavtalen (2017–2023) har påvirket den videre arealplanlegging. Begge byvekstavtaler ble inngått mellom kommunene Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg, Rogaland fylkeskommune og Staten v/Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Rapporten er basert på analyse av data samlet gjennom studier av dokumenter og dybdeintervjuer med informanter fra forvaltningen, politikere og andre interessenter, samt kvantitative analyse av avisoppslag.

Hvordan ble areal behandlet i forhandlingene om byvekstavtalen for Nord Jæren 2019–2029?

Forhandlingsprosessen om byvekstavtalen 2019–2029 for Nord-Jæren var preget av lokal uenighet og den ble i stor grad påvirket av eksterne hendelser som bompengelopprør, skifte av deltakere, vedtak av Regionalplan Jæren 2050 og regjeringens bompengeforlik. Arealdimensjonen ble mindre vektlagt i forhandlingene enn infrastrukturprosjektene og diskusjon om rushtidsavgift, men det var likevel et tema som ble diskutert i flere faser av forhandlingene.

Tema som jordvern, hvor stor andel av nye boliger som skal komme i fortettingsområder, parkering, lokalisering av bolig og næringsområder, samt tettsteds- og senterstruktur ble diskutert. Både fylkesmannen, men også fylkeskommunen var viktige for å få med arealdimensjonen i byvekstavtalen. Flere avtaletekstforslag ble fremmet, men til slutt ble det enighet om å legge Regionalplan Jæren 2050 til grunn. Dermed unngikk man statlig detaljstyring og opprettholdt lokalt handlingsrom.

De største utfordringene var byspredning og tilbakeføring av områder som ikke støttet opp under nullvekstmålet, parkering og forholdet mellom byvekstavtalen og regionalplanen. Felles forpliktelse til måloppnåelse var et viktig tema både mellom kommunene, men også vis avis staten og statlig lokaliseringspolitik. Fastsettelse av arealindikatorer hadde liten betydning for byvekstavtalen.

Det var mange motstridende elementer og paradokser i byvekstavtalen, bl.a. det å ta bort rushtidsavgiften, bygge mer vei og samtidig opprettholde nullvekstmålet. Et annet paradoks er at den kommune som ikke bestreber seg på en «nullvekstvennlig» utbyggingspolitikk, «belønnes» med tilflytting av barnefamilier og befolkningsvekst.

Det er i hovedsak oppslutning blant informantene om byvekstavtaleinstituttet som et viktig virkemiddel for å få realisert sentrale samfunns mål, og at den må benyttes sammen med

regionalplanen. Samtidig pekes det på at staten må benytte sine sanksjonsmuligheter for at avtalens målsettinger skal kunne oppnås. En svakhet med avtalen er at den ikke hindre suboptimale løsninger basert på prioriteringer fra enkeltkommuner.

Hvordan er arealdelen av byvekstavtalen er forankret i kommunene og regional plan sin rolle?

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

Byvekstavtalen er politisk behandlet på ordinært vis i alle kommuner. Underveis i prosessen har ordførerne informert formannskap og kommunestyret i den grad det har vært tid og enkelte av ordførerne har også hatt samtaler med andre politikere blant for å sikre størst mulig oppslutning og de posisjoner kommunen skulle ta. Ukentlige møter i siste fase av forhandlingen har imidlertid begrenset muligheten for forankring.

Massiv mediedekning har bidratt til at både kommunestyrerepresentanter og befolkning har fått omfattende informasjon om hva byvekstavtalen inneholdt, men konfliktorientering og negativ vinkling har bidratt til at informasjon om arealdimensjonen i avtalen i mindre grad har kommet fram.

Hvordan har byvekstavtalen (2017–2023) har påvirket Sandnes kommuneplan?

Byvekstavtalen har påvirket rulleringen av kommuneplanen både underveis i planleggingen i kommunen, høringsprosessen og meklingen. Miljøvennlig transport og nullvekstmålet er blitt akseptert som en premiss for arealplanleggingen, samtidig som jordvernets betydning som en grunnleggende forutsetning er svekket. Arealdisponeringen er dreid mot fortetting og utbygging i sentrumsnære områder og utbygging på jomfruelig mark langt fra sentrum er skjøvet ut i tid. Parkeringspolitikken er skjerpet noe. Byvekstavtalen har også gitt Fylkesmannen grunnlag for å reise innsigelser til kommuneplanen og den har økt regionalplanens legitimitet vis a vis kommuneplanleggingen.

Hvordan samspiller partene i utformingen og gjennomføringen av arealtiltakene?

Inntrykket fra intervjuene om rulleringen av kommuneplan for Sandnes er at det på den ene siden er godt samspill og enighet mellom fylkeskommunen, Staten Vegvesen, Fylkesmannen og kommuneadministrasjonen om hvordan kommuneplanens arealdel burde endres. På den andre siden har det vært samspill og enighet mellom kommuneplan-komiteen og utbyggingsinteresser/eiendomsbesittere om å være mot den store endringen av utbyggings-strategi i kommunen. Det har også vært en god dialog mellom alle partene, men vår oppfatning er at det ikke har vært et godt samspill og samhandling mellom alle partene for å dreie utbyggingsstrategien mot fortetting og bygging sentrumsnært rundt knutepunkter og langs bybåndet, samt å unngå utbygging på jomfruelig mark langt utenfor sentrum. Vårt hovedinntrykk er derimot at dialogen, samhandlingen og samspillet mellom partene i forbindelse med rulleringen av kommuneplanen har vært preget av grunnleggende motsetninger når det gjelder valg av utbyggingsstrategi, noe som har hemmet et mer konstruktivt samspill mellom om hvordan kommuneplanens målsettinger og nullvekstmålet kunne oppnås.

Hvor ligger utfordringene for den arealmessige oppfølgingen av avtalene? Hva er lett, og hva er vanskelig å få til?

Selv om den nye kommuneplanen i Sandnes i større grad enn før prioriterer fortetting og utbygging i sentrumsnære områder og i nærheten av kollektivaksene viser intervjuene at det er flere utfordringer med å følge opp denne nye utbyggingsstrategien. Det dreier seg om at det er enklere og billigere å bygge ut på jomfruelige arealer, at eiendomsutviklere har tradisjon for denne type utbygging og at markedet har vært godt for denne type utbygging. Manglende prioritering av bynære utviklingsprosjekter i kommuneplanens arealdel i et marked med overskudd av boligarealer bidrar til at det blir vanskelig for kommunen å kunne sikre oppfølging av byvekstavtalen.

Hvilke egenskaper ved selve byvekstavtalene bidrar til om de påvirker den videre planleggingen?

Sentrale egenskaper ved byvekstavtalen som bidrar til at den påvirker arealplanleggingen er i første rekke det at *nullvekstmålet* er konkret og enkelt å forholde seg til. Byvekstavtalens *investeringsbudsjett for transportinfrastruktur og kobling til arealbruk* er også en egenskap ved byvekstavtalen som gir sterke føringer for kommuneplanens arealdel. Det er også andre forhold knyttet til byvekstavtaleinstitusjonen slik som stort mediefokus, de politiske kontroversene og det at kommunene har skrevet under på avtalen, som bidrar til avtalens legitimitet og påvirkning av planleggingen.

Hvilke sammenhenger er det mellom hvordan areal ble håndtert i forhandlingene og avtalene, og hvordan areal følges opp i videre arealplanlegging i kommunene og regionene?

Arealsspørsmål var ikke hovedpunkt i forhandlingene om byvekstavtalen på Nord-Jæren, men avtalen omfattet likevel en rekke prinsipielle føringer for arealplanleggingen. De fleste informantene er at den oppfatning at arealdelen av kommuneplanen for Sandnes ikke følger opp byvekstavtalen på tilfredsstillende vis, men rulleringen representerer likevel en tydelig dreining av utbyggingsstrategien slik at den er mer i samsvar med byvekstavtalen enn den forrige planen. Det at areal fikk begrenset oppmerksomhet i forhandlingene kan ha betydning for diskrepansen mellom byvekstavtalen og kommuneplanen.

Utfordrer avtalene det lokale handlingsrommet i arealpolitikken, og i så fall på hvilke måter? Hvilke problemer skaper evt. dette?

Regionalplan for Jæren 2013–2040 utfordret både den tradisjonelle utbyggings- og boligpolitikken og parkeringspolitikken i Sandnes. Byvekstavtalen understreket denne utfordringen både gjennom nullvekstmålet og ved å henvise til Regionalplan for Jæren. Disse endringene bidro til at lokalpolitikkerne ikke kunne fortsette med den tradisjonelle arealpolitikken og at utbyggere opplevde mindre forutsigbarhet.

På hvilken måte påvirker byvekstavtalene forhold knyttet plansystemet og til medvirkning etter plan- og bygningsloven?

Undersøkelsene av byvekstavtalens påvirkning av rulleringen av kommuneplanen i Sandnes viser at byvekstavtalen både utfordrer plansystemet og medvirkningsprinsippene i plan- og bygningsloven. Intervjuene og dokumentstudiene viser at byvekstavtalen dels står i konkurranse med og dels understøtter de statlige og regionale føringene for kommunenes planlegging.

Hvordan kan fremtidige byvekstavtaler utformes for at de skal påvirke den videre arealplanleggingen i kommuner og regioner i retninger som bidrar til at man når nullvekstmålet? Hvilke råd vil de gi?

Rådene om framtidig utforming av byvekstavtaler er ikke entydige. Fra fylkeskommunen og fra planleggerhold frarådes det en mer konkret og detaljert byvekstavtale både når det gjelder arealdisponering og parkering. Byvekstavtalen bør heller vise til regionale planer og støtte opp under de demokratisk fattede vedtak. Ett annet råd var at byvekstavtalen kunne gjøres mer konkret, man da måtte det brukes mer tid på prosessene i forkant av avtalen. På Nord-Jæren står en overfor et dilemma om en skal:

- videreføre dagens byvekstavtale som er forholdsvis generell når det gjelder arealdisponering og parkering (og bidrag til å oppnå nullvekstmålet) eller
- videreutvikle byvekstavtalens arealmessige dimensjon og dermed styrke muligheten for å oppnå nullvekstmålet, – men samtidig svekke regionalplanens funksjon

Er det noe KMD/FM har gjort som var bra og bør forsterkes, og var det noe de burde gjort annerledes? Er det noen andre som burde gjort ting annerledes?

Det er forholdsvis tydelige forventninger til at KMD i sterkere kan promotere planlegging etter plan og bygningsloven og de sentrale aktørene her som en premiss for byvekstavtalen og ikke motsatt. Det er også innspill om at KMD kan legge til rette fellesmøter mellom byene som har byvekstavtaler, at de bør ha tyngre representasjon i avtaleforhandlingene og at de ikke må undergrave legitimiteten av avtalene i konkrete beslutninger. Det var også forventninger til at Fylkesmannen i byvekstavtalen større grad avklarte hvordan hensynet til jordvern var ivaretatt.

Bør utformingen av avtaleregimet endres (på arealområdet), i lys av disse erfaringene?

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

Summary

Growth agreements and spatial planning: Case Nord-Jæren

Who influences whom?

Report 2-2021, NORCE Social Sciences

This report is a delivery in a project on cooperation between urban growth agreements and spatial planning in urban areas that are covered by the scheme with urban growth agreements. The Ministry of Local Government and Modernization (MLGM) at Tore Leite is the client, and the project is carried out in collaboration between TØI (project management), NORCE and NIBR.

The report highlights three issues; (1) how land-use was handled in the negotiations on the urban growth agreement for Nord-Jæren 2019–2019, (2) how the land-use part of the urban growth agreement is anchored in the municipalities and the regional plan's role and (3) how the urban growth agreement (2017–2023) has affected it further spatial planning. Both urban growth agreements were entered into between the municipalities of Stavanger, Sandnes, Sola and Randaberg, Rogaland County Municipality (RCM) and the State v/ Ministry of Transport and the Ministry of Local Government and Modernization.

The report is based on analysis of data collected through studies of documents and in-depth interviews with informants from the administration, politicians and other stakeholders, as well as quantitative analysis of newspaper articles.

How was land-use handled in the negotiations on the urban growth agreement for Nord Jæren 2019–2029?

The negotiation process on the urban growth agreement 2019–2029 for Nord-Jæren was characterized by local disagreement and it was largely influenced by external events such as toll riots, change of participants, decision of Regional Plan Jæren 2050 and the government's toll settlement. The area dimension was less emphasized in the negotiations than the infrastructure projects and discussion about rush hour charges, but it was still a topic that was discussed in several phases of the negotiations.

Topics such as farmland protection, the proportion of new homes that will be included in densification areas, parking, location of housing and business areas, as well as urban and centre structure were discussed. Both the county governor, but also the county municipality were important in including the spatial dimension in the urban growth agreement. Several agreement text proposals were submitted, but in the end, it was agreed to use the Regional Plan Jæren 2050 as a basis. Thus, state detailed management was avoided and local room for manoeuvre was maintained.

The biggest challenges were urban sprawl and return of areas that did not support the zero-growth target, parking and the relationship between the urban growth agreement and the regional plan. Joint commitment to goal achievement was an important issue both between

the municipalities, but also in the newspaper state and state location policy. Determination of area indicators had little effect on the urban growth agreement.

There were many conflicting elements and paradoxes in the urban growth agreement, i.a. to remove the rush hour fee, build more roads and at the same time maintain the zero-growth target. Another paradox is that the municipality that does not strive for a "zero growth-friendly" development policy, is "rewarded" with the relocation of families with children and population growth.

There is mainly support among the informants about the Urban Growth Agreement Institute as an important tool for achieving key societal goals, and that it must be used together with the regional plan. At the same time, it is pointed out that the state must use its sanction options in order to achieve the objectives of the agreement. A weakness with the agreement is that it does not prevent sub-optimal solutions based on priorities from individual municipalities.

How is the area part of the urban growth agreement anchored in the municipalities and the regional plan's role?

The simultaneity of the Jæren regional plan and the urban growth agreement negotiations contributed to much of the professional anchoring of the urban growth agreement taking place through the regional plan. The main approach of the urban growth agreement with regard to the spatial dimension was precisely to refer to the regional plan.

The urban growth agreement is politically treated in the ordinary way in all municipalities. During the process, the mayors have informed the chairmanship and the municipal council to the extent that there has been time and some of the mayors have also had conversations with other politicians in order to ensure the greatest possible support and the positions the municipality should take. Weekly meetings in the last phase of the negotiation have, however, limited the possibility of anchoring.

Massive media coverage has contributed to both municipal council representatives and the population receiving comprehensive information about what the urban growth agreement contained, but conflict orientation and negative angles have contributed to information about the spatial dimension in the agreement to a lesser extent.

How has the urban growth agreement (2017–2023) affected Sandnes' municipal plan?

The urban growth agreement has affected the new municipal plan both during the planning in the municipality, the consultation process and the mediation. Environmentally friendly transport and the zero-growth target have been accepted as a premise for spatial planning, at the same time as the importance of farmland protection as a basic precondition has been weakened. The land use has been turned towards densification and development in areas close to the city centre, and development on virgin farmland far from the city centre has been postponed. The parking policy has been tightened somewhat. The Urban Growth Agreement has also given the County Governor a basis for raising objections to the municipal plan and it has increased the regional plan legitimacy vis-à-vis municipal planning.

How do the parties interact in the design and implementation of the area measures?

The impression from the interviews about the new municipal plan for Sandnes is that on the one hand there is good interaction and agreement between the County Municipality, the Norwegian Public Roads Administration, the County Governor and the municipal administration on how the municipal plan's area part should be changed. On the other hand, there has been interaction and agreement between the municipal planning committee and development stakeholders / property owners to oppose the major change in the development strategy in the municipality. There has also been a good dialogue between all parties, but our opinion is that there has not been good interaction and cooperation between all parties to turn the development strategy towards densification and construction close to the city centre around traffic junctions and along the urban zone between Stavanger and Sandnes, and to avoid development on virgin land far outside the centre. Our main impression, on the other hand, is that the dialogue, interaction and cooperation between the parties in connection with the new municipal plan has been characterized by fundamental contradictions when it comes to choosing a development strategy, which has hampered a more constructive interaction between how the municipal plan's objectives and the zero growth target could be achieved.

Where are the challenges for the spatial follow-up of the agreements? What is easy and what is difficult to achieve?

Although the new municipal plan in Sandnes to a greater extent than before prioritises densification and development in areas close to the city centre and near the public transport axes, the interviews show that there are several challenges in following up this new development strategy. The point is that it is easier and cheaper to develop on virgin land, that property developers have a tradition for this type of development and that the market has been good for this type of development. Lack of prioritization of suburban development projects in the municipal plan in a market with a surplus of living space contributes to difficulties for the municipality to ensure follow-up of the urban growth agreement.

What characteristics of the urban growth agreements themselves contribute to whether they affect further planning?

Central features of the urban growth agreement that contribute to affect spatial planning are primarily that the zero-growth goal is concrete and easy to relate to. The urban growth agreement's investment budget for transport infrastructure and connection to land use is also a feature of the urban growth agreement that provides strong guidelines for the municipal plan. There are also other factors related to the urban growth agreement institution, such as a large media focus, the political controversies and the fact that the municipalities have signed the agreement, which contribute to the agreement's legitimacy and influence on planning.

What are the connections between how land was handled in the negotiations and agreements, and how land is followed up in further land use planning in the municipalities and regions?

Land-use issues were not the main point in the negotiations on the urban growth agreement at Nord-Jæren, but the agreement nevertheless included a number of basic

guidelines for area planning. Most informants are of the opinion that the land-use part of the municipal plan for Sandnes does not follow up the urban growth agreement satisfactorily, but the new plan still represents a clear shift in the development strategy so that it is more in line with the urban growth agreement than the previous plan. The fact that land use received limited attention in the negotiations may have an impact on the discrepancy between the urban growth agreement and the municipal plan.

Do the agreements challenge the local room for maneuver in area policy, and if so, in what ways? What problems does this possibly create?

The regional plan for Jæren 2013–2040 challenged both the traditional development and housing policy and the parking policy in Sandnes. The Urban Growth Agreement emphasized this challenge both through the zero-growth goal and by referring to the Regional Plan for Jæren. These changes contributed to local politicians not being able to continue with the traditional land use policy and to developers experiencing less predictability.

In what way do the urban growth agreements affect matters related to the planning system and to participation under the Planning and Building Act?

The surveys of the urban growth agreement's impact on the new municipal plan in Sandnes show that the urban growth agreement challenges both the planning system and the participation principles in the Planning and Building Act. The interviews and document studies show that the urban growth agreement is partly in competition with and partly supports the national and regional guidelines for the municipalities' planning.

How can future urban growth agreements be designed so that they will influence the further spatial planning in municipalities and regions in directions that contribute to achieving the zero-growth goal? What advice will they give?

The advice on the future design of urban growth agreements is not unequivocal. From the county municipality and from the planner team, a more concrete and detailed urban growth agreement is not recommended both regarding land use and parking. The urban growth agreement should rather refer to regional plans and support the democratically made decisions. Another piece of advice was that the urban growth agreement could be made more concrete, but then more time had to be spent on the processes prior to the agreement. At Nord-Jæren, one is faced with a dilemma about whether to:

- continue the current urban growth agreement which is relatively general regarding of land use and parking (and contribution to achieving the zero-growth target) or
- further develop the land use dimension of the urban growth agreement and thereby strengthen the possibility of achieving the zero-growth goal, – but at the same time weaken the function of the regional plan

Is there anything MLGM / RCG has done that was good and should be strengthened, and was there something they should have done differently? Is there anyone else who should have done things differently?

There are relatively clear expectations that MLGM can more strongly promote both planning according to the plan and the Building Act and the key players here as a premise

for the urban growth agreement and not the other way around. There is also input that MLGM can facilitate joint meetings between the cities that have urban growth agreements, that they should have more powerful representation in the agreement negotiations and that they must not undermine the legitimacy of the agreements in specific decisions. There were also expectations that the County Governor in the urban growth agreement clarified to a greater extent how the consideration for farmland protection was taken care of.

Should the design of the agreement regime be changed (in the area), in the light of these experiences?

There are different opinions about whether the contract regime should be changed. Most believed that the urban growth agreement to a greater extent should support the traditional spatial planning according to the Planning and Building Act.

1 Innledning

Byvekstavtaler er et av regjeringens viktigste virkemidler for å nå målet om at all vekst i persontransport i de største norske byområdene skal tas med kollektiv, sykkel og gange, det såkalte nullvekstmålet. Byvekstavtalene berører også arealplanlegging, et politikkområde som i all hovedsak har vært sett på som et politikkområde der kommunene sitter i førersetet og der lokalt selvstyre og medvirkning har vært vektlagt. Den kommunale arealplanleggingen har alltid måtte forholde seg både til nasjonale retningslinjer, for eksempel om samordnet areal- og transportplanlegging, og til fylkeskommunale planer. Med byvekstavtalen kan styringssignalene av den kommunale arealplanleggingen bli mer konkrete og stedsspesifikke. En viktig årsak til dette er at kommunene både er aktivt med på å utforme avtalene og de signerer disse. Dermed kan kommunene bli direkte konfrontert med innholdet i byvekstavtalene i den kommunale arealplanleggingen.

Temaet i rapporten dreier seg om møtet to institusjoner; byvekstavtalen som et flernivåstyringsvirkemiddel og arealplanlegging som kommunalt styringsmiddel. Imidlertid er byvekstavtalene også kontroversielle, ettersom de forsøker å samordne to politikfelt – arealfeltet og transportfeltet – som står ansvarlige overfor aktører på ulikt nivå i det politiske systemet (Amundsen et al. 2017). Dette gjør at flere ulike hensyn fort kan komme i konflikt med hverandre. Denne spenningen kan føre til at konfliktpotensialet øker, noe vi i høyeste grad har sett på Nord-Jæren gjennom de siste årene.

Rapporten belyser tre problemstillinger; (1) hvordan areal ble håndtert i forhandlingene om byvekstavtalen for Nord-Jæren 2019–2019, (2) om hvordan arealdelen av byvekstavtalen er forankret i kommunene og regional plan sin rolle og (3) hvordan byvekstavtalen (2017–2023) har påvirket den videre arealplanlegging. Begge byvekstavtaler ble inngått mellom kommunene Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg, Rogaland fylkeskommune og Staten v/Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

For å finne ut hvordan areal ble håndtert i forhandlingene har vi studert forhandlingsprosessen om den nye byvekstavtalen (2019–2029) som pågikk i perioden mai 2018 til desember 2019. Dette følger i kapittel 3. Problemstillingen om hvordan arealdelen av byvekstavtalen er forankret i kommunene og regionalplan sin rolle er undersøkt for den nye byvekstavtalen (2019–2029) og den nye Regionalplan for Jæren 2050.

For å kunne finne ut hvordan byvekstavtalen påvirket av den videre arealplanleggingen og om dette i sin tur kan bidra til at nullvekstmålet nås undersøkte vi rulleringen av Kommuneplanen i Sandnes 2019–2035 som pågikk i fram til mars 2019 og hvordan den forholdt seg til den forrige byvekstavtalen (2017–2023) og Regional plan for Jæren 2013–2040. Dette følger i kapittel 5.

Denne rapporten er en av tre rapporter om samme tema. De andre rapportene dreier seg om Trondheimsområdet (*Tennøy et al, 2021*) og Bergensområdet (*Sandkjær Hanssen et al, 2021*).

2 Forskningsdesign og metode

Rapporten er basert på analyse av data samlet gjennom studier av dokumentstudier og dybdeintervjuer med informanter fra forvaltningen, politikere og andre interessenter, samt kvantitative analyse av avisoppslag.

2.1 Dokumentstudier, mm

Sentrale dokumenter for undersøkelse av hvordan areal ble håndtert i forhandlingene om den nye byvekstavtalen 2019–2029 har vært innkalling, referat og presentasjoner fra de 13 møtene i byveksttaleforhandlingen, samt referater fra styringsgruppemøtene i den samme perioden. I tillegg har vi gjennomgått byvekstavtalen og Regionalplan for Jæren 2050. Ut over dette har vi gjennomgått avisinnlegg i Stavanger Aftenblad basert på søk i A-tekst Retriever på ulike søkeord.

De viktigste dokumentene er byvekstavtalen, kommuneplandokumenter, høringsuttalelser til kommuneplanen og protokoller fra politisk behandling i Sandnes og fra mekling mellom Sandnes kommune, Rogaland fylkeskommunen og Fylkesmannen i Rogaland. Vi har også gått gjennom en rekke presseklipp om kommuneplanen i Sandnes både fra Stavanger Aftenblad og Sandnesposten. I tillegg har vi sett på regionalplan Jæren 2013–2040 som har tydelige føringer for kommuneplanleggingen.

De aktuelle dokumentene er satt opp i referanselisten, de fleste med elektroniske koblinger.

2.2 Intervjuer

Intervjuene om arealdimensjonen i forhandlingene om byvekstavtalen Nord-Jæren 2019–2029 og om forankring av byvekstavtalen i kommunene ble alle gjennomført via teams. Informantene fikk tilsendt intervjuguide på forhånd. Intervjuene ble oppsummert i forhold til intervjuguiden, sendt til informantene, korrigert og godkjent.

For tema om arealdimensjonen i forhandlingene har vi intervjuet informanter som har vært sentrale forhandlingsdeltakere fra administrasjonen hos lokale og statlige parter og som også kjenner til arealtema godt. Utvalget består av administrative ledere fra kommuneplanavdelingene i Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg, videre fylkesmannen i Rogaland og forhandlingsleder fra Vegdirektoratet.

For tema om lokaldemokratisk forankring av byvekstavtalen har vi intervjuet de samme lokale administrative lederne, samt ordførerne i Stavanger og Sola kommune. Vi fikk avslag på forespørsel om intervju med ordføreren i Sandnes kommune.

Byvekstavtalens påvirkning av den videre arealplanleggingen

Det mest aktuelle og interessante caset i byområdet på Nord-Jæren er rulleringen av kommuneplanen for Sandnes. Her har det vært stor diskrepans mellom byvekstavtalens arealdimensjon og de første utkastene til kommuneplan. Ifølge våre informanter representerer arealdelen av kommuneplanen for Sandnes et ytterpunkt hva oppfølging av byvekstavtalen angår. Her er situasjonen at «meklingen» knyttet til kommuneplan for Sandnes er ferdig – og en kom til enighet – men Sandnes var ikke helt tilfreds. Vi har også undersøkt hvordan byvekstavtalen påvirket rulleringen av kommuneplanene i Randaberg

og Sola. Både i Sola og Randaberg var rulleringene av kommuneplanene mye mer i samsvar med byvekstvtalen enn hva som var tilfelle med rulleringen av Sandnes kommuneplan.

Intervjuene om hvordan den forrige byvekstvtalen (2017–2023) påvirket rulleringen av kommuneplan for Sandnes ble gjennomført i november og desember 2019. Samtlige intervju ble gjennomført i møte med informantene med unntak av ett intervju på telefon. Intervjuene ble transkribert, sendt til informantene, korrigert og godkjent. Vi valgte ut informanter som har hatt direkte med kommuneplanen for Sandnes å gjøre. Informantene ble valgt ut etter samtaler med sentrale og erfarne personer innenfor planlegging på Nord-Jæren. Utvalget av informanter består av en sentral politiker i Sandnes, en som representerer utbyggingsinteressene i Sandnes, en kommuneplanlegger fra Sandnes kommune, en fra Fylkesmannen i Rogaland og to fra Rogaland fylkeskommune. I tillegg har vi intervjuet kommuneplanleggere fra nabokommunene Sola og Randaberg. Intervjuene med de to siste har dreid seg om rullering av kommuneplan i egen kommune, men intervjusamtalen har også dreid seg om forholdet mellom byvekstvtalen og regionalplan og kommuneplanlegging.

Tabellen under viser oversikt over informanter til de ulike deler av denne studien

Tabell 1: Informanter til de ulike delene av studien

Informant	Areal i forhandlingene	Forankring av byvekstvtalen	Påvirkning av arealplanlegging
Administrasjon i kommunene	4	4	3
Kommunepolitikere		2	1
Administrasjon i fylkeskommune	1		2
Administrasjon hos fylkesmannen	1		1
Privat utbygger			1
Sum	6	6	8

Intervjuguiden er vist i vedlegg 1.

3 Arealdimensjonen i forhandlingene om byvekstavtalen 2019–2029 for Nord-Jæren

Forhandlingsprosessen om den nye byvekstavtalen, kontekstuelle forhold og innholdet i møtene der arealspørsmål ble behandlet, beskrives i 3.1. Deretter oppsummeres svar og vurderinger på intervjuene i kapittel 3.2 før det gis en kort oppsummering i 3.3.

3.1 Om forhandlingene om den nye byvekstavtalen for Nord-Jæren 2019–2029

Forhandlingene om den nye byvekstavtalen 2019–2029 startet opp i mai 2018. Utgangspunktet var byvekstavtalen mellom Rogaland fylkeskommune, Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg kommune og Staten 2017–2023 og Stortingsproposisjon 47S (2016–17) «Finansiering av Bypakke Nord-Jæren i Randaberg, Sandnes, Sola og Stavanger kommuner i Rogaland.» Her var det lagt opp til at avtalen skulle reforhandles våren 2018 etter at Stortinget hadde behandlet Nasjonal transportplan 2018–2029 og Bypakke Nord-Jæren. Den nye byvekstavtalen 2019–2029 skulle baseres på økonomiske rammer og rammevilkår som ble gitt gjennom behandlingen av NTP 2018–2019, mens den forrige byvekstavtalen var basert på rammene og prioriteringene i NTP 2014–2023.

3.1.1 Organisering og deltakelse

I politisk styringsgruppe for byvekstavtale Nord-Jæren i møte 4 mai 2018 ble organiseringen av forhandlingene gjennomgått. Det ble lagt opp til at politisk styringsgruppe skulle ha møter om den nye byvekstavtalen ved oppstart av reforhandlingene og ved slutføringen. Det ble lagt opp til at en administrativ styringsgruppe (heretter kalt forhandlingsutvalget) skulle gjennomføre forhandlingene. «Forhandlingsutvalget ledes av vegdirektør Terje Moe Gustavsén. Fylkesmann Magnhild Meltveit Kleppa ivaretar arealdelen av byvekstavtalen. Jernbanedirektoratet vil også være representert. Administrasjonen i departementene har møterett. De lokale partene stiller med fylkesordførere, fylkesvaraordførere og ordførerne i de fire kommunene. Fylkesordførere er forhandlingsleder for de lokale partene. Respektive administrasjoner involveres ved behov.» (Ref.: <https://bymiljøpakken.no/moter/>) Det ble lagt opp til at begge parter (staten og de lokale partene) skulle stille med deltakere som hadde fullmakter.

Det ble stor utskifting av deltakerne i forhandlingsutvalget. Leder av forhandlingsutvalget vegdirektør Terje Moe Gustavsén ble syk og døde plutselig og Lars Aksnes overtok som leder av forhandlingene fra høsten 2019. Fylkesmann Magnhild Meltveit Kleppa gikk av som fylkesmann og Lone Solheim ble konstituert som fylkesmann. Det var kommune- og fylkestingsvalg i oktober 2019 og alle ordførerne i forhandlingsutvalget med unntak av ordføreren i Sandnes ble byttet ut. De fleste av de administrative deltakerne fra kommunene og fylkeskommunen deltok imidlertid gjennom hele forhandlingsperioden.

3.1.2 Åpne møter og stor dekning i media

Det var i utgangspunktet lagt opp til at møtene i forhandlingsutvalget var lukkede møter, men allerede i det tredje møtet i forhandlingsutvalget (23. oktober) ble det besluttet at forhandlingsutvalget som regel vil ha full åpenhet i møtene. Dette innebar at media (NRK

Rogaland, Stavanger Aftenblad, Sandnesposten), representanter for interesseorganisasjoner (Næringsforeningen, NHO, Foreningen mot bompenger) og andre var til stede under møtene i forhandlingsutvalget. Referatene fra møtene ble lagt ut på Bymiljøpakkens hjemmeside og diskusjoner i møtene ble også omtalt og kommentert i media. Flere av informantene har opplyst at det at møtene var åpne for pressen og andre, satte begrensninger for muligheten til å ha åpne diskusjoner om forskjellige tema.

En undersøkelse av antall oppslag i Stavanger Aftenblad om byvekstavtalen er gjennomført ved å søke på enkeltord eller kombinasjoner av ord i perioden mai 2018 til og med desember 2019 (hele forhandlingsperioden). Den viser at forhandlingene om byvekstavtalen fikk svært stor medieoppmerksomhet.

Tabell 2: Avisoppslag om byvekstavtalen

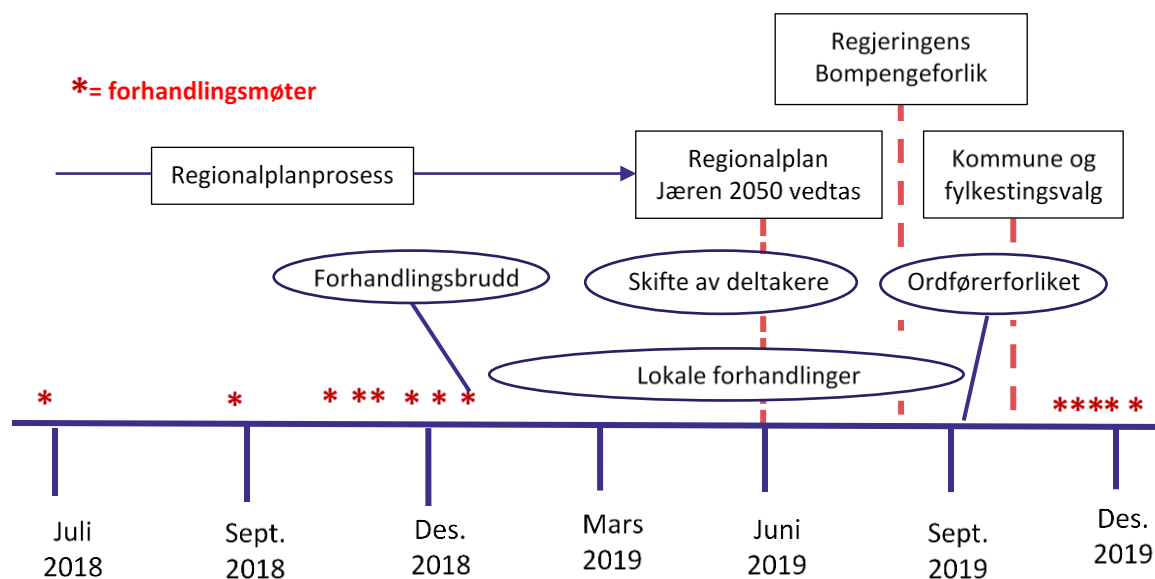
Søkeord	Antall oppslag i Stavanger Aftenblad mai 2018 – desember 2019
Byvekstavtale	83
Parkering og byvekstavtale	5
Areal og byvekstavtale	8
Rushtidsavgift og byvekstavtale	49
Rushtidsavgift	294
Nullvekst og byvekstavtale	23
Nullvekst	83
Regionalplan	23
Regionalplan og byvekstavtale	1

Tabellen viser både at byvekstavtaleforhandlingene fikk betydelig oppmerksomhet, men også at det var få oppslag som omhandlet arealspørsmål sammenlignet med de som omhandlet rushtidsavgift og nullvekst.

Folkeaksjonen mot bompenger (FMB) preget ellers nyhetsbildet med sine mange aksjoner. FMB fikk stor oppslutning både i kommunevalgene på Nord-Jæren og i fylkestingsvalget.

3.1.3 Forhandlingenes faser og varighet

Forhandlingene om den nye byvekstavtalen pågikk imidlertid mye lengre enn forutsatt og ble først ferdigstilt i 6. desember 2019. Da hadde det vært til sammen 13 møter i forhandlingsutvalget. Figuren under viser tidsforløpet for forhandlingene, møtene og kontekstuelle hendelser.



Figur 1: Forhandlingsforløpet for byvekstavtalen 2019–2029 og kontekstuelle hendelser

23. oktober 2018 i møte 3 sluttet forhandlingsutvalget seg til en framdriftsplan som forutsatte ferdigstilling av forhandlingene i løpet av desember 2018. Det ble avholdt 3 forhandlingsmøter i november og 2 i desember 2018. I disse møtene ble forslag til avtaletekst lagt fram og kommentert og revidert. I referatet fra det siste møtet 20 desember står det at: «De lokale partene ser at det gjenstår uenighet og nødvendige avklaringer om viktige punkt i avtaletekst og ba om at videre forhandlinger tas i politisk forhandlingsutvalg.» Denne uenigheten dreide seg både om hvor stor den statlige finansieringen av ulike deler av bymiljøpakken skulle være, men det var også uenighet mellom de lokale partene om flere sider ved bompengepropellet, bl.a. rushtidsavgiften.

Politisk styringsgruppe hadde møte 4. mars 2019 der de punkter der ene var uenig om ble tatt opp, og det ble enighet om at man skulle starte opp forhandlingene igjen.

Neste møte i forhandlingsutvalget blir imidlertid ikke før 6. november 2019. I tidsrommet mellom mars 2019 til november var det mange hendelser som fikk betydning for utfallet av forhandlingene og innholdet i den nye byvekstavtalen.

- Arbeidet med Regionalplan for Jæren pågikk parallelt med byvekstavtaleforhandlingene og flere tema med direkte relevans for byvekstavtaleforhandlingene ble også behandlet i møtene her. Forslaget til Regionalplan for Jæren 2050 var på høring i perioden januar–april og ble vedtatt av fylkestinget i Rogaland 12 juni 2019. Regionalplanen er detaljert både når det gjelder samordnet areal- og transportplanlegging, prinsipper for byutvikling, nullvekstmål med mere. Dette skulle vise seg å ha stor betydning for de

delene av byvekstavtalen som dreide seg om areal; henholdsvis kapittel 5 Byutvikling og kapittel 6 Jernbane, stasjoner og knutepunkter

- Regjeringen kom fram til et bompengeforlik 23. august 2019 med blant annet økning av det statlige bidraget i 50/50 prosjekter, der halvparten øremerkes reduserte bompenger og det øvrige til bedre kollektivtilbud i byene. Mulighet til å utvide til 3-timersregel for passeringer på ettermiddag i byvekstområder dersom det lokalt er ønske om dette. For Nord-Jæren vil regjeringen øke det statlige bidraget med 50 millioner kroner per år i avtaleperioden dersom det lokalt er ønskelig å inngå en avtale uten rushtidsavgift og dette lar seg realisere innenfor nullvekstmålet.
- De lokale partene på Nord-Jæren (ordførerne i Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg samt fylkesordfører) forhandlet seg fram til enighet 4. september 2019, det såkalte *ordførerforliket* datert 6. november 2019 mellom. Ordførerforliket dreier seg i hovedsak om fjerning av rushtidsavgift, innføring av 50 % betaling for elbiler, justeringer av bompengeprogger og en del konkrete prosjekter.

Det blir avholdt til sammen 4 møter i november og et avsluttende møte 6. desember 2019 i forhandlingsutvalget der man er kommet til enighet om en ny byvekstavtale for Nord-Jæren 2019–2029.

3.1.4 Oversikt over behandlingen av arealspørsmål i forhandlingene

Arealspørsmål har vært tema på noen av møtene i forhandlingsutvalget, men langt fra det mest framtrekkende tema. Tabellen under baserer seg på foreliggende referat og dokumenter fra forhandlingsmøtene og viser når og hvordan arealtema ble behandlet i forhandlingsprosessen. Se <https://bymiljopakken.no/moter/>. Tabellen viser også tydelig at konfliktlinjene mellom staten og de lokale partene dreide seg om hvorvidt byvekstavtalen skulle inneholde konkrete retningslinjer for arealdisponering, om hva som skulle gjøres med uregulerte områder som var i strid med nullvekstmålet, og om parkering eller om den skulle vise til Regionalplan Jæren.

Tabell 3: Behandling av areal-tema i byvekstavtaleforhandlingene

(Kilde: <https://bymiljopakken.no/moter>)

Møte nr/ dato	AREAL-TEMA
1/14 juni 2018	Foreligger ikke referat, men KMD hadde som et oppfølgingspunkt hva rammeverket for samordnet areal- og transportplanlegging skulle være – og utgangspunkt i dagens byvekstavtale og til en mer effektiv arealbruk og mer attraktive bysentre.
2/30 august 2018	Innspill fra lokale parter om at beslutninger om arealbruk forbeholdes de regionale- og kommunale prosessene
3/23 oktober 2018	Utkast til byvekstavtale foreligger med kapittel 5 arealplanlegging og 6 6. Sentrums-, knutepunks- og stasjonsnær områdeutvikling. Bl.a.: byvekstavtalen bør være førende for regional plan og kommuneplaner. Utbyggingsområder som strider mot nullvekstmålet foreslås tatt ut av planene eller nedprioritert i tid.
4/19 november 2018	Arealplanlegging og parkering: Gjennomgang av status og oppfølging av Regionalplan for Jæren og felles parkeringspolitikk ved Rogaland fylkeskommune. Tilbakemelding fra staten til den reviderte avtaleteksten. Referatet: Staten formidlet at de forventer at lokale parter går lenger i målbeskrivelser og blir mer konkrete med tanke på arealutvikling og parkeringsbestemmelser. De lokale partene presiserte viktigheten av at kommunene på Nord-Jæren og omegnskommunene får gjennomføre den viktige prosessen som pågår i arbeidet med Regionalplan Jæren. Det er ikke mulig å forskuttere denne prosessen. Enighet om at Fylkesmannen og Rogaland fylkeskommune sammen jobber videre med forslag til ny tekst i løpet av uken.
5/21 november 2018	Jernbane: Gjennomgang av status og framdrift til oppfølging av forpliktelsene under punkt 6. i gjeldende avtale «Sentrums-, knutepunks- og stasjonsnær områdeutvikling» ved Jernbanedirektorat.
6/23 november 2018	Mål, Byutvikling og Jernbane – tema vurderes etter behov fra de to forrige møtene. Enighet om at de lokale partene redigerer dokumentet ut fra det som framkom i møtet. Punktene som det fortsatt er uenighet om merkes tydelig
7/6 desember 2018	Markert uenighet i teksten kapittel 5: Ved revidering av de framtidige kommuneplanene skal arealstrategier og nye arealforslag vurderes opp mot egnethet med hensyn til nullvekstmålet. Framtidige uregulerte utbyggingsområder som er strid med nullvekstmålet [vurderes] tatt ut av kommuneplanene, evt. nedprioriteres i tid (prosesskrav). I løpet av 2019 skal det utarbeides en langsiktig strategi for relokalisering av statlige virksomheter som

har negativ virkning på måloppnåelsen [og med tiltak som ivaretar nullvekstmålet i byvekstavtalen].

Kapittel 6

I forhold til kapittel 2 Prosjekter og tiltak, kapittel 3 Finansiering og kapittel 4 Bussveien er det liten grad av uenighet om kapittel 5 Byutvikling og kapittel 6 Jernbane, stasjoner og knutepunkter.

Vedtak: De vedlagte tekstforslagene ble gjennomgått i møtet. Enighet om at det settes ned en administrativ arbeidsgruppe som tar med seg innspillene fra møtet og som bearbeider tekst. Et endelig forslag til tekst presenteres i neste forhandlingsmøte 20. desember

8/20 desember 2018

Uenighet i avtaleutkast vedrørende areal:

Kapittel 5 Byutvikling (Gult: statlige innspill som de lokale er uenig i, Grønt lokale parters innspill som staten er uenig i)

Statlige parter: Framtidige uregulerte utbyggingsområder som er strid med nullvekstmålet tas ut av kommuneplanene. Lokale parter: Framtidige uregulerte utbyggingsområder som er strid med nullvekstmålet vurderes nedprioritert i tid (prosesskrav).

I løpet av 2019 skal det utarbeides en langsiktig strategi for relokalisering av statlige virksomheter som har negativ virkning på måloppnåelsen og med tiltak som ivaretar nullvekstmålet i byvekstavtalen.

Det er således svært liten grad av uenighet om arealdelen av byvekstavtalen, men derimot uenighet om mange av de andre punktene. Forhandlingsmøtet ender med følgende vedtak: «*De lokale partene ser at det gjenstår uenighet og nødvendige avklaringer om viktige punkt i avtaletekst og ba om at videre forhandlinger tas i politisk forhandlingsutvalg.*»

Her ble det brudd i forhandlingene om den nye byvekstavtalen og uenighet mellom de lokale partene og de formelle forhandlingene stilles i bero, mens de lokale partene arbeider med å komme fram til en omforent løsning.

PS /4 mars 2019

Møte i politisk styringsgruppe. Ingenting av dette dreide seg om arealspørsmål

9/6 november 2019

Dagsorden dreide seg om «vedlagte avtaleutkast slik det forelå i forhandlingsmøte 8, regjeringens bompengeforlik 23.8.19 og lokalt forlik 4.9.19»

10/13 november 2019

Innlegg fra Fylkesmannen Lone M. Solheim om Arealtema i Byvekstavtalen, Utgangspunkt FNs bærekraftsmål og statlige planretningslinjer, bl.a. følgende: *Samordnet areal- og transportplanlegging skal redusere transportbehovet og gjøre det lett og tryggere å velge miljøvennlige transportmidler i en velfungerende bo- og arbeidsregion. Når rushtidsavgiften fjernes, er bl a summen av areal- og arealrelaterte tiltak kritiske suksesskriterier for å nå nullvekstmålet.*

Det betyr: → Konsentrere utvikling i prioriterte tettstedsområder og nær knutepunkter → Sikre effektiv og høy arealutnytting med høy by- og bokvalitet → Prioritere utbyggingsområder → Sikre omforent parkeringspolitikk

Følgende innspill ble gitt fra lokale parter i møtet: – Lokale parter ønsker å bidra med tiltak for å nå nasjonale mål og forventninger – Lokale parter mener at staten kan bidra med tiltak knyttet til statlige arbeidsplasser – f.eks krav til lokalisering og parkeringspolitikk. Ullandhaug ble pekt på som eksempel på et område der det forventes at Staten skal bidra med forpliktelser i avtalen – Lokale parter ser utfordringer med fortetting vs. krav fra vernemyndigheter – Lokale parter ber staten se igjennom tidligere innspill i tekst i avtaleutkastet fra 20. des. 2018

11/20 november
2019

I møtet er det et innlegg med gjennomgang av lokale parters oppfølging av den gjeldende byvekstavtale. Her vises det både til den nylig vedtatte regionalplan Jæren 2050 med byutviklingsstrategi og parkeringsstrategi og til kommuneplanarbeid i de fire kommunene på Nord-Jæren.

De statlige partene kommer med et nytt forslag til tekst for kapittel 5 Byutvikling og arealdisponering og kapittel 6: Jernbane, stasjoner og knutepunkter. Det er en rekke føringer for fylkeskommunen og kommunene som foreslås.

«Staten skal bidra aktivt med oppfølging av statlige planretningslinjer og regionale planer for å nå nullvekstmålet.

Statlige arbeidsplasser og besøksintensive virksomheter skal lokaliseres i definerte senterområder og i kollektivknutepunkter i samsvar med statlig planretningslinje for bolig, areal- og transportplanlegging (SPR-BATP) og Regionalplan Jæren 2050.

Oppfølging av Regionalplan Jæren skal bidra til å nå nullvekstmålet. Fylkeskommunale tjenester skal lokaliseres i samsvar med føringer gitt i Regionalplan Jæren. I revisjon av kommuneplanene for avtaleområdet skal nullvekstmålet legges til grunn.

Rogaland fylkeskommune og Sandnes, Sola, Stavanger og Randaberg kommuner forplikter seg til å konsentrere utvikling og fortetting i prioriterte by- og tettstedsområder. Utvikling skal konsentreres nær knutepunkter gjennom effektiv og høy arealutnytting med by- og bokvalitet, og en omforent parkeringspolitikk. Arealutviklingen skal i byvekstkommunene skje slik at den underbygger nullvekstmålet. Det innebærer at hovedtyngden av arealutviklingen legges til de prioriterte tettstedsområdene.

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, SPRBATP, legges til grunn. I tråd med Regionalplan Jæren 2050 skal utbygging prioriteres i sentrum og sentrumsnære områder først, etter prinsippet innenfra og ut. Potensialet for fortetting og transformasjon skal utnyttes før det omdisponeres nye arealer til utbyggingsformål.

Rekkefølgen for utbygging av nye områder samordnes med porteføljestyring i byveksttalen. Etablering av nye arbeidsplass- og/eller besøksintensive virksomheter, herunder statlige virksomheter, lokaliseres nær kollektivknutepunkter og ved viktige holdeplasser/knutepunkt langs Bussveien, dobbeltsporet eller i senterområder.

ABC-prinsippet skal legges til grunn ved tilrettelegging av næringsareal til forskjellige bransjer. Partene forplikter seg til å følge opp at gjeldende planer blir realisert i tråd med avtalens målsettinger. Dette innebærer: – planlegging og gjennomføring for høy arealutnyttelse – fortetting og transformasjon – som hovedregel lokalisere publikumsrettede virksomheter og arbeidsplasser, samt ny offentlig infrastruktur (skoler, idrettsanlegg, kulturanlegg) langs kollektivaksene – sikre høy by- og bokvalitet med variert bebyggelse og boligstørrelse – følge opp gjeldende statlige planretningslinjer og bestemmelser – knutepunktutvikling med sikker og attraktiv utforming som vektlegger gode bytemuligheter mellom transportmidlene. – utvikle og ta i bruk måleindikatorer for arealutvikling for å synliggjøre partenes arealdisponeringer

Statlige parter: Framtidige uregulerte utbyggingsområder som er strid med nullvekstmålet tas ut av kommuneplanene. Lokale parter: Framtidige uregulerte utbyggingsområder som er strid med nullvekstmålet vurderes nedprioritert i tid (prosesskrav).»

De statlige partene kommer også med konkrete forslag når det gjelder **parkering:**

«Rogaland fylkeskommune og Sandnes, Sola, Stavanger og Randaberg kommuner forplikter seg til å samarbeide om en helhetlig, samordnet og mer restriktiv parkeringspolitikk for storbyområdet. Parkeringspolitikken skal gjøres forpliktende og bygge opp under målene i byveksttalen.

Parkeringsretningslinjene for parkering vedtatt i Regionalplan for Jæren 2050 skal følges, eksempelvis maks 0,5 – plasser / 100 m² i utvalgte soner. Partene skal utrede offentlige parkeringsareal i kommune- og lokalsenter med hensyn til å fjerne/omdisponere offentlige parkeringsplasser.

Avgiftsparkering skal innføres på alle offentlige parkeringsplasser i kommune- og lokalsenter. Boligsoneparkering skal innføres i sentrumsnære bydeler i Sandnes og utvides i Stavanger. Sola og Randaberg skal innføre betalingsparkering i sentrum.

Partene skal samarbeide om å utvikle kartleggingsverktøy som kan bidra til å identifisere parkeringsoverskudd i næringsområder med mål om differensiering av parkeringsnormer. Arbeidsreiser utgjør kun en del av daglige bilreiser, derfor er det viktig å inkludere ulike reisemål i reguleringstiltak rettet mot parkering. Andre virkemidler som for eksempel tidsbegrensning tas i bruk for å gi noe fleksibilitet.

Øvrige aktuelle tiltak: – Vurdering av virkemiddel som tidsbegrensning og parkeringsavgift i viktige sentrumsområder for å unngå arbeidsplassparkering der det er viktig å tilrettelegge for handel. – Vurdering av gjeldende

parkeringskrav for arbeidsplassparkering i kommuneplanenes arealdel som virkemiddel for å få flere til å velge andre reisemidler til jobb – Krav til sykkelparkering for å tilrettelegge for sykkel og lette overgangen mellom transportformer.»

I referatet fra møtet framgår det at de lokale partene ønsker å legge Regionalplan Jæren til grunn i Byvekstavtalen. Staten påpekte spesielt to områder som må framgå i tekst i kapittel 5; • Hovedtyngden av arealutviklingen legges til de prioriterte tettstedsområdene • Lokale parter må bidra til å utvikle måleindikatorer for arealutvikling. Det var enighet om at partene jobber sammen om ny tekst i kapittel 5 og presenterer et omforent forslag i neste møte. Denne teksten må være klar senest *onsdag 27. nov.* De lokale partene gir innspill til endringer i kapittel 6 til neste møte

12/29 november
2019

Til dette møte foreligger nye utkast til byvekstavtale der særlig kapittel 5, men også kapittel 6 er skrevet om. Den største endringen i forhold til forslaget fra de statlige partene er at Regionalplan Jæren legges som premiss for byvekstavtalen.

Her står det blant annet at: *«Ubebygde områder som er i strid med nullvekstmålet avventes eller utsettes i tid, i tråd med Regionalplan Jæren 2050.»* Videre: *«Ved revidering av gjeldende planer skal det planlegges for en geografisk fordeling av nye boliger og arbeidsplasser basert på nærhet til by- og tettstedssenter, knutepunkt og stasjoner langs Bussveien og dobbeltsporet som bidrar til avtalens målsetninger. Porteføljestyling av infrastrukturinvesteringene skal være samordnet med arealstrategien. Rogaland fylkeskommune skal i samarbeid med kommunene vurdere hvordan framtidig rekkefølge for utbygging kan prioriteres, og da særlig vurdere aktuelle virkemidler for å nå målene.»*

Når det gjaldt parkering ble forslaget fra de statlige partene sterkt endret til følgende tekst: *«Rogaland fylkeskommune, Sandnes, Sola, Stavanger og Randaberg kommuner og staten har i Regionalplan Jæren 2050 sluttet seg til en helhetlig, samordnet og mer restriktiv parkeringspolitikk for storbyområdet. Videre endringer i parkeringspolitikken skal bygge opp under målene i byvekstavtalen og kan omfatte tiltak i vedlagt liste over mulige tiltak og virkemidler.»* Det er forholdsvis tydelig at de lokale partene ikke ønsker en statlig detaljstyring.

Samtidig legges det mange føringer i byvekstavtalen for hvordan staten skal følge opp avtalen; eksempelvis ved lokalisering av statlig virksomhet, mobilitetsplaner og ved tiltak for at ansatte og besøkende til statlige virksomheter i større grad velger kollektiv, sykkel og gange.

Det står videre at partene vil utvikle og ta i bruk måleindikatorer for arealutvikling for å synliggjøre partenes arealdisponeringer.

13/ 6 desember 2019

Til dette møtet ble det lagt fra et forslag til endelig avtaletekst, samt en liste over mulige virkemidler for måloppnåelse. Listen viste en hel rekke mulige tiltak også med hensyn til arealbruk og parkering.

Avtalen ble signert av partene og overlevert til regjeringen
v/Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

3.2 Intervjuene

Semistrukturerte intervjuer med administrative ledere i de fire kommunene, samt fylkesmann Lone Solheim og forhandlingsleder Lars Aksnes danner grunnlag for å svare på spørsmålene som ble tatt opp. Alle informantene fikk tilsendt spørsmålene på forhånd, og det foreligger godkjente oppsummeringer. Halvparten av informantene deltok i hele forhandlingsprosessen, mens den andre halvparten kun deltok i de forhandlingsmøtene som foregikk høsten 2019. Det betyr at informantene hadde noe forskjellig kunnskapsgrunnlag for sine svar. Vi finner ikke motstridende svar fra informantene om noen av spørsmålene, men heller at noen har bredere kunnskap om deler av forhandlingsprosessen.

Referatene fra forhandlingsmøtene, jf. kapittel 3.1.4 har vært en del av kunnskapsgrunnlaget, men referatene gir imidlertid ikke detaljert informasjon om hva som ble diskutert og her blir intervjuene viktig. Vi har ikke hatt tilgang til referat fra de interne møtene mellom de lokale partene som fant sted våren 2019. I rapporteringen under har vi samlet og flettet sammen informasjon og synspunkter fra intervjuene innunder hvert av intervju spørsmålene.

3.2.1 Hvordan ble areal håndtert i forhandlingene?

Forhandlingen om revidering av byvekstavtalen 2017–2023 varte i ett år og 8 måneder og problemstillinger relatert til areal var oppe i forhandlingene i flere faser.

Innbyrdes uenighet mellom de lokale partene og folkeaksjoner preger forhandlingene

Forhandlingene ble som det framgår av gjennomgangen ovenfor, preget av innbyrdes uenighet mellom de lokale partene om blant annet rushtidsavgift og av store lokale protestaksjoner. Dermed kom spørsmål og uenigheter om arealspørsmål noe i bakgrunnen når det gjelder oppmerksomhet. Ser man på byvekstavtalen i seg selv, så er imidlertid omtalen av areal betydelig utvidet fra den forrige byvekstavtalen.

Arealspørsmål ble diskutert, men hovedgrepet ble å vise til Regionalplan Jæren 2050

I løpet av forhandlingene var det et rekke arealspørsmål som ble diskutert, eksempelvis jordvern, hvor stor andel av nye boliger som skal komme i fortettingsområder, parkering, lokalisering av bolig og næringsområder, samt tettsteds- og senterstruktur. Det ble også utarbeidet flere forslag til avtaletekst underveis i forhandlingene, jf. kapittel 3.1.4. Disse ble diskutert, men i stedet for å slutte seg til en konkret avtaletekst om areal, ble det enighet om å legge Regionalplan Jæren 2050 til grunn.

Fylkeskommunen og fylkesmannen sentrale for areal i byvekstavtaleforhandlingene

Flere av informantene har vært tydelig på at det var fylkesmannen og fylkeskommunen som tok opp og bidro til at arealspørsmål ble viet oppmerksomhet i forhandlingene. Mange av deltakerne i forhandlingene var opptatt av de økonomiske midlene som ble stilt til rådighet til infrastrukturprosjekter av Samferdselsdepartementet. Kommunal og moderniseringsdepartementet kunne ikke i samme grad kunne bidra med økonomiske

midler og dermed var det ikke like store «gevinster» for forhandlingspartene når det gjaldt areal.

Jordvern var et viktig tema som ble reist av fylkesmannen i regionalplanarbeidet høsten 2018. Det var da en jordvernstrategi for matfylket Rogaland under utarbeidelse <https://www.rogfk.no/f/p1/ibea4a8a1-7644-401d-8922-bbd4b1913f4a/regional-jordvernstrategi-for-matfylket-rogaland.pdf>. Ifølge en av informantene ble det da klart for alle kommunene at beregningene av hvor mye landbruksjord som ville bli bygd ned av prosjektene i bymiljøpakken ville innebære store begrensninger for kommunenes disponering av areal til bolig og næringsformål. Selv om jordvern i utgangspunktet var utenfor målbildet til byvekstavtalen påvirket dette også byvekstavtaleforhandlingene. Spørsmål om tilbakeføring av «fargelagte arealer» i kommuneplanen som ikke bygde opp under nullvekstmålet, til landbruks-, natur- og friluftsområder (**LNF-områder**) ble da et tema som ble tatt opp gjentatte ganger i forhandlingsmøtene og også i forhandlingene mellom de lokale partene.

Våren 2019, etter at forhandlingene hadde brutt sammen, ble arealdelen av byvekstavtalen diskutert i mange møter mellom de lokale partene. Politikerne hadde egne møter for å bli enige om en felles plattform, mens forslag til avtaletekst for arealdelen ble jobbet frem administrativt av fylkesmannen, fylkeskommunen og kommunene og diskutert og framlagt senere i forhandlingsmøtene. Særlig fylkeskommunen var sentral i dette arbeidet.

I forhandlingsmøtet 13 november 2019 hadde fylkesmannen i Rogaland innlegg om arealtema i byvekstavtalen med utgangspunkt i FNs bærekraftsmål og statlige planretningslinjer. I møtet 20 november 2019 fremmet fylkesmannen et konkret forslag til avtaletekst om areal basert på disse prinsippene. Her var det blant annet konkrete forslag til tekst om **parkeringsrestriksjoner**, som ble sterkt imøtegått av enkelte av de lokale partene som mente at staten ikke skulle detaljstyre.

I det samme møtet ble lokale parters oppfølging av gjeldende byvekstavtale gjennomgått. Det vises til den nylige vedtatte Regionalplan Jæren 2050 som inneholder de samme tema som ligger i Fylkesmannens forslag til avtaletekst, blant annet om byutviklingsstrategi og parkering. Dermed blir fylkeskommunens arbeid med **Regionalplan Jæren 2050** avgjørende for arealdelen i byvekstavtalen.

Hvor mye tid ble benyttet til arealspørsmål i forhandlingene?

Flere av informantene forteller at det ikke ble benyttet så mye tid på arealtema i de offisielle forhandlingsmøtene sammenlignet med andre tema (infrastrukturprosjekter, rushtidsavgift og finansiering). Men det ble som nevnt, benyttet mye tid i mange møter mellom de lokale partene våren 2019 til å diskutere arealtema og til å komme fram til en avtaletekst. En av informantene sier at det ble benyttet lite tid i forhandlingsmøtene, ikke mer enn 20 %, og at årsaken til det var at det var blitt enighet om at arealtema skulle behandles i regionalplanarbeidet.

En annen informant fortalte at lederen av forhandlingsmøtene høsten 2019 i liten grad var opptatt av å prioritere arealspørsmål. Det ble også svært travelt i sluttspurten av forhandlingene der det var 5 møter i forhandlingsutvalget i løpet av 1 måned – og dermed

begrenset med mulighet til å gjøre nye analyser og å drøfte forslag i kommunene og hos fylkeskommunen. En av informantene fremhever at arealspørsmålene var kompliserte saker og at det var utfordrende å få tilstrekkelig tid i forhandlingsmøtene til å behandle disse skikkelig.

Inntrykket etter intervjuene er likevel at mange arealtema ble tatt opp i forhandlingsmøtene til tross for at andre tema fikk mer oppmerksomhet. Flere av informantene forteller om drøftinger om jordvern, diskusjoner med jernbanedirektoratet som er en stor grunneier, og drøftinger om sentrumutvikling, byspredning og lokalisering av bolig og næringsområder.

3.2.2 Hva var de største utfordringene knyttet til areal, og hvordan ble disse løst?

Flere av informantene pekte på at byspredning og parkeringspolitikk var de største utfordringene. En annen type utfordring dreide seg om hvor konkret arealforpliktelsene i byvekstavtalen skulle være. Dette hang sammen med forholdet mellom regionalplan og byvekstavtalen.

Byspredning og tilbakeføring til LNF-områder

Utfordringene knyttet til byspredning dreide seg om utviklingen av senterstruktur og knutepunkter på Nord-Jæren og om hvor stor andel av ny byutvikling som skulle skje i de prioriterte bysonene. Her ble det diskusjoner om hvorvidt områder avsatt til framtidig utbygging i kommuneplanen burde omdisponeres til LNF-områder dersom de ikke var eller ville bli godt kollektivbetjent. Her var det konkrete utfordringer for Sandnes som hadde store utbyggingsområder som ville bidra til byspredning. Fylkesmannen ønsket at områder uten god kollektivtilgjengelighet skulle vurderes tatt ut av kommuneplanen. Diskusjoner om langsiktig grense for landbruk og jordvern var et bakteppe under forhandlingene og hadde også betydning for fylkesmannens ønske om å tilbakeføre avsatte utbyggingsområder til LNF-områder.

En av informantene forteller at ordførerne fra Stavanger, Randaberg og Sola var på et lag og støttet politikken med kollektivsatsing og bygging langs bussveien og mindre nedbygging av landbruksjoner, mens ordfører fra Sandnes tok et lokalpolitisk standpunkt. Debatten konkluderte imidlertid med at det var i planprosessene en måtte ta stilling til dette og ikke i byvekstavtalen.

Parkering

Når det gjaldt **parkering**, var det uenighet mellom kommunene om hvilken parkeringspolitikk man skulle ha på Nord-Jæren. Sett i forhold til andre sammenlignbare storbyområder i Norge har Nord-Jæren en meget liberal parkeringspolitikk. Sola kommune ville eksempelvis oppheve avgiftsparkering i Sola sentrum (noe de også vedtok), mens andre parter ville stramme inn parkeringsrestriksjonene som et virkemiddel for å redusere trafikken. Utfordringen når kommunene i byområdet ikke klarer å enes om en felles parkeringspolitikk var blant annet at det gir ulike vilkår for handelsnæringen i byområdet. Ønsket fra staten om strengere parkeringsrestriksjoner ble også sett i sammenheng med ordførerforliket om å ta bort rushtidsavgiften. Resultatet på diskusjonen om parkering ble imidlertid at man viste til Regionalplan Jæren der de lokale partene og staten har sluttet seg til en helhetlig, samordnet og mer restriktiv parkeringspolitikk for storbyområdet.

Byvekstavtale versus regionalplan

En av informantene fortalte at det var mange enkeltspørsmål blant annet om arealtema som en ikke ble enige om. Det var også noe av årsaken til at de lokale partene i stedet ble enige om å legge regionalplanen til grunn for det som skulle inn i byvekstavtalen om arealspørsmål. De lokale partene var urolige for at staten skulle undergrave regionalplanen. Det var mange diskusjoner administrativt med fylkesmannen og en maktet å komme fram til en felles forståelse av viktigheten av plansystemet med kommuneplan og regionalplan. Fylkesmannen oppfattet at regionalplanen var retningsgivende med sine føringer og anbefalinger og den hadde stor legitimitet på Nord-Jæren blant annet fordi det har vært grundige medvirkningsprosesser i kommunene. En del av løsningen ble også at fylkesmannen fikk gjennomslag for å utvikle og å ta i bruk måleindikatorer for arealutvikling og fikk også hovedansvaret for å følge opp arealdelen av byvekstavtalen.

3.2.3 Hvilken betydning hadde eksisterende regionale planer, statlige planretningslinjer og utredninger mv. i forhandlingen?

Alle informantene framhever betydningen av de statlige planretningslinjene. «*Det er jo disse retningslinjene som er premissgivende for arealstrategien i regionalplanen og også for byvekstavtalen.*» I forhandlingene var det ingen som motsatte seg de overordnede prinsippene for samordnet areal- og transportplanlegging, jordvern og også regionalplanen. Derimot så var det diskusjon om dette i forbindelse med arbeidet med regionalplanen. En av informantene fortalte at det der ble stilt spørsmål om hvorfor det ble tillatt å bygge ned så mye landbruksjord langs bussveitraseen, samtidig som en vil være svært restriktiv når det gjelder omdisponering av areal til boligformål i Sandnes.

En av informantene mente at hensynet til de statlige planretningslinjene ikke oppfattes å være så viktig når toneangivende politikere hevder at med en stor andel el-biler så kunne nullvekstmålet nås.

Flere av informantene nevnte at byutredningene ble benyttet innledningsvis som kunnskapsgrunnlag for å klargjøre utfordringene på Nord-Jæren og for å få vite hvilken avvisningseffekt bompenger hadde og betydningen av dette i forhold til nullvekstmålet. Byutredningen ble ikke benyttet i forhold til arealspørsmål.

En av informantene fra kommunene mener at regionalplanen fikk svært stor betydning ved at en dermed unngikk at fylkesmannen satte konkrete tall for hvor mye landbruksjord som kunne omdisponeres i kommunene. Dersom ordførerne hadde gått med på jordvernkravene, da måtte de ha gått tilbake til kommunestyrene og påbegynt en prosess med å endre arealplanene. Det ville de unngå, og dermed ble regionalplanen det «halmstrået» de kunne gripe til for å unngå detaljerte krav.

En annen av informantene fra kommunene fortalte at kommunene mente at det var den enkelte kommune som hadde ansvaret og måtte bestemme, og videre at kommuneplanene burde påvirke regionalplanen og byvekstavtalen, dvs. at byvekstavtalen burde tilpasse seg til regionalplanen og kommuneplanene, og ikke motsatt.

Etter vår vurdering så hadde Regionalplan Jæren 2050 avgjørende betydning for forhandlingene i byvekstavtalen og for at avtaleteksten ikke ble konkret og detaljert når det

gjeldt arealtema. De statlige planretningslinjene fungerte som et sentralt rammeverk for forhandlingene og var viktig for at areal og transport ble sett i sammenheng.

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

Forhandlingene dreide seg både om felles forpliktelser mellom kommunene, men også om forpliktelser fra staten sin side.

For å kunne oppnå målet i byvekstavtalen om nullvekst ble det tidlig klart at særlig Stavanger, men også Sandnes måtte overoppfylle forpliktelsene siden Randaberg og Sola ville få nye vegforbindelser som vil bidra til mer trafikk.

En av informantene fortalte at både innføring av parkeringsrestriksjoner og økning av utnyttelsesgraden var tiltak som ble diskutert, men at det var vanskelig å få oppslutning i alle kommunene om dette, og dermed ble avtalen ikke så konkret på dette punktet.

Statlig lokaliseringspolitikk var også tema i forhandlingene. Flere av informantene nevnte at fylkesmannen i flere av møtene ble møtt med hva staten faktisk hadde gjort i saken om sykehuslokalisering. Her hjalp det ikke at de lokale partene visste at Fylkesmannen i Rogaland ikke gikk inn for den løsningen som ble valgt. Denne lokaliseringen medførte at man måtte snu på prioritering og rekkefølgekrav i bymiljøpakken for busstrase til sykehusområdet. Det ble stilt krav om at staten måtte ta et større ansvar siden de var de som hadde vedtatt denne lokaliseringen.

En av informantene fortalte at det var viktig at staten hadde forpliktet seg til å lage en strategi for lokalisering av statlig virksomhet, men at dette ville ikke staten ha med i den nye avtalen.

3.2.5 Hvilken betydning hadde fastsettelse av arealindikatorer i forhandlingene?

Partene har forpliktet seg til å utvikle og ta i bruk måleindikatorer for arealutvikling for å synliggjøre partenes arealdisponeringer. En av informantene forteller at det var noe diskusjon om utvikling og bruk av indikatorer for nullvekst og om utvikling av støtteindikatorer for arealbruk og parkering. Flere av informantene sier at det ble viet lite oppmerksomhet til dette ved revisjon av byvekstavtalen, mens det derimot ble benyttet mer tid på dette i arbeidet med den første byvekstavtalen.

Det var noen få diskusjoner i forhandlingsmøtene, men handlingsrommet til kommunene ble i liten grad utfordret av dette. En av informantene forteller oss at fylkeskommunen forsikret om at dette kom til å gå bra og beroliget kommunene. En informant fra fylkesmannen forteller at arealindikatorer ikke ble diskutert i forhandlingene høsten 2019, at politikeren var opptatt av å få i havn avtalen og at det var stort tidspress. Generelt sett oppfattet informanten at kommunene ville måles minst mulig.

Etter vår vurdering ser det ut til at fastsettelse av arealindikatorer har hatt liten betydning for utforming av arealdelen av byvekstavtalen.

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

Flere av informantene sier at de opplevde det som et paradoks at man vil ha mange utbygginger og investeringer, men samtidig ikke er villig til å pålegge innbyggerne større

utgifter. En annen uttrykker at det opplevdes inkonsistent at de sterke virkemidlene (rushtidsavgift og parkering) skulle tas ut samtidig som en opprettholdt nullvekstmålet. En tredje gir uttrykk for at motsetningene og dilemmaene er fremmet tydeligst gjennom bompengelopprøret, det er kuttrunde på kuttrunde for å tilpasse prosjektene til inntektene – det ropes om mere penger – samtidig som kutt i rushtidsavgiftene svekker inntektene.

Flere av informantene forteller at det var liten diskusjon om det å bygge veg kunne utfordre nullvekstmålet. En av informantene forteller at intensjonene fra den enkelte ordfører utviklet seg etter hvert til en situasjon der det dreide seg om å få mest mulig penger fra staten til veg og der nullvekst ikke var så viktig. Her var det klare forskjeller mellom kommunene der Stavanger var opptatt av kollektivdekning og nullvekstmål, mens Sandnes var opptatt av veg og sa at det med nullvekst skal måles over en treårsperiode.

En av informantene fra Stavanger påpeker at det ble en diskusjon av Sandnes kommune sin utbyggingstradisjon – kommunen vokser ved å tilby romslige boliger og «vinner» barnefamilier, men utbyggingene ligger stadig lenger unna knutepunkter, kollektivakser og bybåndet. «Alle kan jo ikke bo langs jernbanen» fremmes som et argument. Dette er svært forskjellig situasjon fra Stavanger som i mange år har hatt 80–90 % fortetting».

Sett fra vår side kan det dermed oppleves som motstridende at den kommunen som ikke bestreber seg gjennom arealdisponeringen på å oppnå nullvekstmålet «belønnes» med tilflytting av barnefamilier og befolkningsvekst. Det er også motstridende å gå inn for nullvekst, satse på vegbygging og avvikle rushtidsavgift.

3.2.7 I hvilken grad var forhandlingen preget av problemstillinger knyttet til lokalt handlingsrom?

Flere av informantene gir uttrykk for at det var hensynet til lokalt handlingsrom, og det å unngå detaljstyring fra staten, som lå til grunn for enigheten blant de lokale partene om at regionalplanen skulle legges til grunn og at det ikke skulle være detaljerte bestemmelser i byvekstavtalen. De lokale partene var også opptatt av å ikke avtale noe som skal gjøres i en planprosess, dvs. de tema og problemstillinger som hører hjemme i en planprosess, håndteres der, og ikke i byvekstavtalen. En av informantene påpekte at byvekstavtalen ikke var en demokratisk prosess –at det kun er planmyndighetene som kan ivareta dette, - og at det ikke går innenfor de rammene der byvekstavtalen utvikles.

3.2.8 Sammenhengen mellom hvordan areal ble håndtert i forhandlingene / avtalen og hvordan det følges opp?

Det var kun gått ½ år siden den reviderte byvekstavtalen ble vedtatt til intervjuene ble gjennomført, og ingen av informantene hadde tydelige oppfatninger her.

3.2.9 Hadde den forestående endringen av kommunestrukturen noen innflytelse på forhandlingene?

Alle informantene var enige om at dette ikke hadde noen betydning for forhandlingene siden avtaleområdet var definert av Samferdselsdepartementet i forkant av prosessen. Det er imidlertid en diskusjon nå om hvordan virkemidlene i byvekstavtalen som ikke har med nullvekstavtalen å gjøre skal benyttes de nye kommunene.

3.2.10 Anbefalinger og forslag til endring?

Her var det ulike oppfatninger blant informantene både om deltakelse i forhandlingsprosessen, tidsbruk, om det faglige grunnlaget og om oppfølging av avtalen.

- En mente at et alternativ til dagens ordning der administrasjonen fra staten og politikeren lokalt deltar kunne være at administrasjonene jobber fram et forslag som politikerne etterpå kunne ta stilling til.
- En annen mente at forhandlingene må foregå på samme måte som i dag siden departementene ikke kan forhandle på egen hånd, dvs. staten må være representert slik som i dag.
- En tredje mente at tankene om at administrasjonen skulle lage et ferdig forslag som politikerne skulle ta stilling til ikke lenger ville la seg gjøre siden hele prosessen nå er blitt politisk styrt med politiske styringsgrupper tungt i førersetet.
- Konkret ble det påpekt at det var viktig for vektlegging av arealdimensjonen at Fylkesmannen i Rogaland deltok på lik linje med de andre og ikke kun som observatør. En av informantene mente at det var viktig at det var fylkesmannen selv med all sin autoritet som deltok, siden KMD i langt mindre grad enn SD kunne bidra med økonomiske virkemidler.
- En av de statlige informantene mente at det var viktig at de statlige partene samhandlet godt og at de har forståelse for og gjensidig respekt for hverandres oppdrag. «*Overordnede myndigheter (departementene) kan også med fordel samordne seg enda bedre og være tilgjengelig for dialog*» ble det sagt.

En av informantene fra kommunene trakk fram at forhandlingene (møtene senhøsten 2019) opplevdes som ekstremt effektive – et eksempel på god gjennomføring – men at det var klart at posisjonene til de lokale partene ble tatt uten grundige vurderinger og at det kunne vært brukt mere tid i forkant på å finne ut hvilke mål en vil sette seg.

En annen informant trakk fram det positive med at det er økonomiske virkemidler med i avtalene; «det handler om å få realisert sentrale mål for samfunnet og da er det viktig at alt med transport og arealutvikling samles og ses i sammenheng.

En av informantene trakk fram at det framover vil være viktig å få et godt faglig grunnlag når det gjelder å dokumentere arealbruken over tid.

Det ble også stilt spørsmål om det var nødvendig å avtalefeste de nasjonale retningslinjene knyttet til samordnet areal og transportplanlegging siden de allerede ligger der og i stor grad blir fulgt opp. Det ble også stilt spørsmål fra en av informantene om alle hensyn og forhold som ble diskutert skulle avtalefestes.

En annen informant pekte på at det var viktig å ta inn over seg at regionalplanen ikke er bindende og dermed mindre bindende enn byvekstavtalen og at en derfor måtte se disse to i sammenheng og også benytte de sammen.

Tre av informantene fra kommunene kom inn på at avtalen i seg selv sikrer at det ikke kommer suboptimale løsninger basert på prioritering ut fra enkeltkommuner og ikke ut fra hele Nord-Jæren; «*Det er vanskelig å få god samfunnsøkonomi i løsninger for hele Nord-Jæren når den enkelte kommune skal ha gjennomslag for sine krav uten at det samtidig kan*

ses i sammenheng med hvem som kan bidra til best måloppnåelse». Flere av informantene pekte på at det i den sammenheng var viktig at staten hadde sanksjoner.

3.3 Oppsummering

Forhandlingsprosessen om byvekstavtalen 2019–2029 for Nord-Jæren var preget av lokal uenighet og den ble i stor grad påvirket av eksterne hendelser som bompengedepot, skifte av deltakere, vedtak av Regionalplan Jæren 2050 og regjeringens bompengeforlik. Arealdimensjonen ble mindre vektlagt i forhandlingene enn infrastrukturprosjektene og diskusjon om rushtidsavgift, men det var likevel et tema som ble diskutert i flere faser av forhandlingene.

Tema som jordvern, hvor stor andel av nye boliger som skal komme i fortettingsområder, parkering, lokalisering av bolig og næringsområder, samt tettsteds- og senterstruktur ble diskutert. Både fylkesmannen, men også fylkeskommunen var viktige for å få med arealdimensjonen i byvekstavtalen. Flere avtaletekstforslag ble fremmet, men til slutt ble det enighet om å legge Regionalplan Jæren 2050 til grunn. Dermed unngikk man statlig detaljstyring og opprettholdt lokalt handlingsrom.

De største utfordringene var byspredning og tilbakeføring av områder som ikke støttet opp under nullvekstmålet, parkering og forholdet mellom byvekstavtalen og regionalplanen. Felles forpliktelse til måloppnåelse var et viktig tema både mellom kommunene, men også vis avis staten og statlig lokaliseringsspolitikk. Fastsettelse av arealindikatorer hadde liten betydning for byvekstavtalen.

Det var mange motstridende elementer og paradokser i byvekstavtalen, bl.a. det å ta bort rushtidsavgiften, bygge mer vei og samtidig opprettholde nullvekstmålet. Et annet paradoks er at den kommune som ikke bestreber seg på en «nullvekstvennlig» utbyggingspolitikk, «belønnes» med tilflytting av barnefamilier og befolkningsvekst.

Det er i hovedsak oppslutning blant informantene om byvekstavtaleinstituttet som et viktig virkemiddel for å få realisert sentrale samfunns mål, og at den må benyttes sammen med regionalplanen. Samtidig pekes det på at staten må benyttes sine sanksjonsmuligheter for at avtalens målsettinger skal kunne oppnås. En svakhet med avtalen er at den ikke hindre suboptimale løsninger basert på prioriteringer fra enkeltkommuner.

4 Forankring av byvekstavtalen i kommunene og regionalplanens rolle i byvekstavtalen

I dette kapitlet gis først en kort omtale av Regionalplan Jæren 2050, deretter i kapittel 4.2 oppsummeres svar og våre vurderinger av intervju spørsmål, før det gis en kort oppsummering i kapittel 4.3.

Som vist tidligere i kapittel 3.1 var det betydelig oppmerksomhet knyttet til byvekstavtalen både i Stavanger Aftenblad og i NRK-lokal radio og tv. Oppmerksomheten her var imidlertid i hovedsak relatert til uenigheter om rushtidsavgift og investeringsprosjekter.

Det er også viktig å være oppmerksom på at det var kommunevalg i oktober 2019 og at det dermed var nye kommunestyre og skifte av ordfører og flertallskoalisjon i Stavanger, Sola og Randaberg rett før den siste fasen av byvekstavtaleforhandlingene. Dermed var det til dels nye politikere som avtalen skulle forankres hos. Ett annet aspekt er at både Stavanger og Sandnes nå var blitt sammenslåtte kommuner.

4.1 Regionalplan Jæren 2050

Regionalplan Jæren 2050 er tredje generasjons regionalplan og den er enda mer konkret og detaljert enn den forrige. Den er omfattende og detaljert og er styrende for arealutvikling i de 8 kommunene som utgjør Jæren.

Kapittel 5 om regional struktur- og arealstrategi inneholder retningslinjer for arealutvikling, persontransport og næringstransport. Kapitlet går forholdsvis detaljert inn på regionalt prioriterte utviklingsområder, hvordan kommunene skal utvikle arealstrategier, hvordan lokalisering av arbeidsplasser, handel og tjenester skal foregå og utvikling av senter og tettstedsstruktur. Det er med regionale planbestemmelser om handelsetableringer. Videre er det retningslinjer med krav til tetthet innenfor ulike former for boligbygging og næringsområder. I tillegg er det retningslinjer for regional grøntstruktur, om jordvern med langsiktig grense for landbruk, for LNF-områder og også for parkering.

Stavanger Aftenblad melder 21 oktober 2020 om sluttbehandling av Regionalplan for Jæren og Søre Ryfylke: *«Til protester fra Stanley Wirak og seks andre ordførere vedtok Rogaland fylkesting en ny plan som konsentrerer utbyggingen langs bybåndet på Nord-Jæren og tar ut mange utviklings-områder i kommunene.»* Videre *«Det politiske flertallet i fylkestinget konstaterer at det er umulig at alle kommunene skal få viljen sin i alt»*. Det framgår videre i avisartikkelen at det er 40 000 dekar ledige utbyggingsområder (nok til 250 000 innbyggere) i gjeldende kommuneplaner. Det er særlig Sola, Sandnes og Randaberg som er kritiske til at arealreservene er tatt ut. I høringsuttalelsene til regionalplanen fra Sandnes kommune våren 2020 sier kommunen at de ikke kan slutte seg til regionalplanen og de går inn for at områder utenfor bybåndet må bli liggende som regionale utviklingsområder og at byutvidelsesområder langs bussveien må evalueres og utsettes i tid <https://einnsynrpk.public.cloudservices.no/motekalender/motedag/100121>.

4.2 Intervjuene

Semistrukturerte intervjuer med administrative ledere i de fire kommunene som deltok i byvekstavtaleforhandlingene, samt ordførere i Stavanger og Sola (etter valget i oktober 2019) danner grunnlag for å svare på spørsmålene som ble tatt opp¹. Alle informantene fikk tilsendt spørsmålene på forhånd, og det foreligger godkjente oppsummeringer. Tre av informantene fra administrasjonen har deltatt i hele forhandlingsprosessen, mens ordførerne kun deltok i de forhandlingsmøtene som foregikk november/desember 2019. Det betyr at vi har noe ulikt kunnskapsgrunnlag om forankringen i de forskjellige kommunene.

4.2.1 Hva var prosedyrene for forankring av byvekstavtalen og regionalplan i kommunestyret og hos befolkningen?

Når det gjelder Regionalplan Jæren 2050 forteller alle informantene om en bred involveringsprosess der fagpersoner fra kommunene deltar i arbeidsgrupper og der ordførerne fra alle kommunene sitter i styringsgruppen. Det har vært egne møter og workshops med politikere og orienteringer til kommuneplanutvalg og kommunestyre underveis i planarbeidet.

Alle informantene fremhever at forankringen av byvekstavtalen kan ikke sammenlignes med tilsvarende prosess for regionalplanen. Samtidig melder flere av informantene om at disse to prosessene; behandling av regionalplan i kommunene og byvekstavtaleforhandlingene som delvis foregikk parallelt i tid, påvirket hverandre.

Ut fra vår vurdering virker det som om denne parallelliteten i tid både har påvirket innholdet i byvekstavtalen og samtidig bidratt til en bedre forankring i kommunestyrene av sentrale tema i byvekstavtalen, deriblant areal.

Stavanger kommune hadde flere politiske kontaktmøter knyttet til den forrige byvekstavtalen og mye informasjon om plassering av bomstasjoner. Den nye byvekstavtalen ble behandlet formelt av kommunestyret som en vanlig sak. Fra politisk hold fortelles det at det var flere møter høsten 2019 om byvekstavtalen med gruppelederne der man passet på å få breiest mulig flertall for det man gikk inn for. Det var også sonderinger med partiene i mindretall.

I Stavanger var også byvekstavtalen en del av den politiske plattformen som flertallskoalisjonen gikk til valg på (og der både AP, MDG, SV, Rødt og FMB deltok). Byvekstavtalen var en viktig valgkampsak, men her var det rushtidsavgiften, og i mindre grad arealspørsmål som var sentralt. Økning av parkeringsavgift for langtidsparkering i sentrum og innføring av parkeringsavgift på regionens kjøpesentre var omtalt i den i flertallsalliansens plattform.

Fra Sandnes meldes det om at det ikke var noen særskilt forankring av arealdelen av byvekstavtalen. Avtalen ble på vanlig vis lagt fram og behandlet i bystyret. (Her mangler vi imidlertid informasjon fra politisk hold). Fra sentrale politiske ledere i Sandnes poengteres det stadig at «*ikke alle drømmer om en leilighet i en blokk ved jernbanelinja, og at i Sandnes kan man få rekkehus med hage som er billigere enn i Stavanger*» (Stavanger Aftenblad

¹ Det lyktes ikke å få intervjuavtale med ordføreren i Sandnes.

21.08.2019). Denne type utsagn, massive annonsekampanjer fra utbyggere om boliger langt fra de sentrale kollektivaksene kan vanskelig oppfattes å være egnet til å oppnå målene i byvekstavtalen og regionalplanen. På den måten svekker sentrale politikere forankringen av arealdelen av byvekstavtalen blant innbyggerne.

I Sola kommune ble byutredningene og handlingsplanene knyttet til Bymiljøpakken behandlet i formannskap og kommunestyret. Ordførerne hadde fått mandat til å forhandle på vegne av kommunestyret, og fra administrativ side opplyses det at man ikke gikk inn i detaljer ved den kommunale behandlingen av saken. Forhandlingene ble overlatt til ordføreren. Det fremheves for øvrig at forhandlingen var svært intensive i november og desember 2019, det var svært liten tid til formell forankring av avtalen og derfor ble det i hovedsak uformelle samtaler og avklaringer med andre kommunepolitikere bilateralt eller i mindre grupper.

I Randaberg kommune informerte ordfører i formannskap og i kommunestyret underveis i prosessen med byvekstavtalen. Det var gitt fullmakter om hva han skulle jobbe med. Det var informasjon i formannskapet og med alle gruppeledere og svar på spørsmål om det som kom etter hvert. I tillegg det var jo byvekstavtaleforhandlingene godt dekket i media. Fokus har imidlertid vært på bompenger og ikke på arealspørsmål.

4.2.2 I hvilken grad forsto kommunestyret og befolkningen hva byvekstavtalen innebærer (for areal)?

Informantene fra administrasjon i Stavanger og Randaberg forteller at siden byvekstavtalen bygger på kjente nasjonale retningslinjer, og planleggingsprinsipper slik de er definert gjennom PBL, så har politikeren god forståelse for hva som ligger i byvekstavtalen. I Stavanger erfares det at politikerne har tatt innover seg hva nullvekstmålet vil bety og det kommer til syne i alle typer saker. Ordføreren i Stavanger eksemplifiserer dette ved å vise til hvordan Stavanger fortetter langs kollektivtraseen og i allerede utbygd areal. Det som ordføreren i Stavanger også påpeker, er hvordan staten, mot kommunen sitt ønske, plasserte det nye sykehuset langt utenfor kollektivaksen, og det uten at det ble stilt krav til kollektivtilbud til denne arbeidsplassen.

Informanten fra Sandnes forteller at det i liten grad var diskusjoner i kommunestyret om restriksjoner i kontekst av disse byvekstavtaleforhandlingene, men at diskusjonen gikk i forhold til regionalplanen.

Fra administrativt hold i Sola vurderes det at politikerne i kommunestyret til dels forsto hvilke restriksjoner byvekstavtalen kunne innebære, eksempelvis når det gjaldt parkering. Kommunestyret skjønnte nok også det med arealrestriksjoner, men de tok det i mindre grad inn over seg forteller informanten. Her var det større forståelse i formannskapet. Ordføreren i Sola påpeker at hva byvekstavtalen innebærer nok vil være et tolknings-spørsmål og videre at avtalen gir rom for tolkning. Han eksemplifiserer dette med å fortelle at kommunestyret i Sola vedtok at det ikke skulle være parkeringsrestriksjoner i Sola sentrum samtidig som byvekstavtaleforhandlingene pågikk. Dette var også de lokale partene og staten klar over. Begrunnelsen var at parkeringsrestriksjoner i Sola sentrum ville føre til at innbyggerne heller kjørte til kjøpesenteret Kvadrat for å handle, noe som ville underminere handelsstanden i Sola og føre til økt bilkjøring.

Massiv dekning av byvekstavtalen, men lite fokus på areal

Tatt i betraktning den massive mediedekningen av byvekstavtalen og Bymiljøpakken og om hvilke posisjoner de ulike partene har hatt i forhandlingene i lokale medier, kombinert med behandlingen av regionalplanen i kommunene, er vår vurdering at betydningen av byvekstavtalen har vært formidlet tydelig til alle lokalpolitikere og til befolkningen. Konsekvensene av byvekstavtalen har jo også vært tydelig når det gjaldt innføring av bompenger, rushtidsavgift og satsning på kollektivtrafikk (HjemJobbHjem). Samtidig har det vært ulike fortolkninger (og implementeringer) mellom kommunene av hva byvekstavtalen vil innebære, noe som bidrar til noe usikkerhet om de konkrete konsekvensene av byvekstavtalen.

Alle informantene peker på at byvekstavtalen ble behandlet på ordinært vis i kommunestyrene og at det var massiv informasjon i Stavanger Aftenblad og andre medier om dette. Flere av informantene oppfatter at det ikke var så utfordrende å forklare hva byvekstavtalen innebærer siden dette har vært så godt dekket i media.

Ordføreren i Sola peker på at det enorme tidspresset i byvekstavtaleforhandlingene med 5–6 møter på kort tid innebar at det var helt umulig å få til en skikkelig forankring av alle sider ved byvekstavtalen i kommunestyret og hos innbyggerne. På den annen side var det en fordel med tidspress for å få avtalen gjennom. De dominerende diskusjonene dreide seg imidlertid ikke om arealspørsmål, det dreide seg om bompenger, rushtidsavgift og ulike prosjekter. Når det gjelder arealspørsmålene, så lå premissene der fra før, og kommunen vil få de bordet igjen når områder skal reguleres.

Forbedring av kommunikasjon om byvekstavtalen.

Ordføreren i Stavanger peker på at man burde kommunisert ut de positive store tiltakene og de mindre tiltakene som er viktig for nærmiljø. Helt grunnleggende burde man hatt en mindre bompengebelastning i starten av prosjektene og de positive virkningene av Bymiljøpakken burde vært igangsatt samtidig med at bompengerevningen startet.

Ut fra vår vurdering, basert på vinklingen i media og antall medieoppslag om ulike tema, framstår dekningen av Bymiljøpakken og byvekstavtalen som svært konfliktorientert og fokusert på negative virkninger av byvekstavtalen. Denne polariseringen har også bidratt til at det har vært utfordrende å nå gjennom med fylldig og forståelig informasjon om blant annet arealdimensjonen i byvekstavtalen.

4.2.3 Hvordan har regional plans rolle vært med hensyn til oppfølging av arealdelen av byvekstavtalen?

Regionalplan Jæren 2050 ble vedtatt i juni 2019 midtveis i byvekstavtale forhandlingene. Alle informantene peker på at regionalplanen både her vært helt sentral for byvekstavtaleforhandlingene (byvekstavtalen bygger på regionalplanen når det gjelder arealdimensjonen), men også at regionalplanen gir viktige føringer for kommuneplaner og reguleringsplaner. Som nevnt flere steder i kapittel 3.2. fikk regionalplanen avgjørende betydning for at det ikke ble detaljstyring av arealdelen i byvekstavtalen

4.2.4 Hvordan følger fylkesmannen opp arealdelen av byvekstavtalen?

Gjeldende byvekstavtalen er forholdsvis ny, så informantene hadde ikke så mange konkrete eksempler å vise til. Flere av informantene forteller at fylkesmannen følger opp i alle typer

arealsaker, i enkeltsaker og i reguleringsplaner, og her viser fylkesmannen til statlige planretningslinjer, jordvern, regionalplanen og nullvekstmålet. Fra Sola kommune nevnes det også at fylkesmannen har varslet innsigelse knyttet til for lav utnyttelsesgrad i utbyggingsområder og knyttet dette til langsiktig grense for landbruk.

4.2.5 Styrker og svakheter ved byvekstavgiftene

Ordføreren i Stavanger peker på at byvekstavgiften er viktig fordi byområdet ligger langt bak når det gjelder kollektivtransport, videre at byvekstavgiften er viktig for å nå målene mht. klima, for å få flere til å reise miljøvennlig, for å få de andre kommunene med på dette og for å sikre finansiering. Ordføreren i Sola peker på at en omforent avtale for bygging av bussvei og andre veier og drift av kollektivtrafikk er viktig for Nord-Jæren som er et felles bo og arbeidsmarked. Han oppfatter at avtalen også er viktig siden det ikke ble kommunesammenslåing.

Fra de administrative informantene pekes det på at finansieringsformen, det at fire kommuner «tvinges» til å forholde seg til klima og miljøutfordringene på en samlet måte og at fokus rettes mot å redusere privatbilbruk ved bedre og mer effektiv kollektivdekning er styrker ved byvekstavgiften.

Ordføreren i Stavanger peker på at en av svakhetene ved byvekstavgiften er den kommunale vetoretten og at alle kommuner skal være likeverdige selv om størrelsesforskjellene er svært store. Det betyr at en kommune kan sabotere gode løsninger, jf det med strengere parkeringsregime. Kommunen opplever at de har måtte gå med på mange halvgode løsninger fordi det vil være bedre enn alternativet som er ingen avtale.

Ordføreren i Sola peker på bompengefinansieringen som den største svakheten, som har skapt et innbyggeropprør. Han peker også på at indikatorsettet og nullvekstmålet ikke er presise mål og at disse kan manipuleres. En har også en erkjennelse at en via midler fra staten blir presset til å være med på noe en egentlig ikke vil. Ordføreren i Sola oppfattet også at det var konflikt og uenighet intern på Nord-Jæren og i forhold til staten både når det gjaldt nullvekst og prioritering av hvor mye som skulle gå til kollektivinvesteringer og hvor mye som skulle gå til veg.

En av de administrative informantene peker også på at en svakhet med avtalen er at man ikke klarer å forplikte kommunene mer enn minste felles multiplum ettersom alle skal være likeverdige parter og alle har vetoett. Et annet poeng er at byvekstavgiften fører til at alle «sloss» for mest mulig vei til sin kommune og de årlige forhandlingene forbundet med betydelig stress og det er vanskelig å finne gode kompromisser.

4.2.6 I hvor stor grad er det uenighet om styringssystemet med byvekstavgifter?

Flere av informantene gav uttrykk for at de ikke opplevde uenighet om styringssystemet. En av informantene trakk fram at det hadde vært uenighet mellom staten og de lokale partene om man skulle basere seg på plansystemet eller på byvekstavgiften, men her hadde en jo kommet fram til enighet om å basere seg på plansystemet. En annen informant nevnte at det ikke hadde vært uenighet om porteføljestylingssystemet, men at han ennå hadde til gode å se at det virket.

4.3 Oppsummering

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

Byvekstavtalen er politisk behandlet på ordinært vis i alle kommuner. Underveis i prosessen har ordførerne informert formannskap og kommunestyret i den grad det har vært tid og enkelte av ordførerne har også hatt samtaler med andre politikere blant for å sikre størst mulig oppslutning og de posisjoner kommunen skulle ta. Ukentlige møter i siste fase av forhandlingen har imidlertid begrenset muligheten for forankring.

Massiv mediedekning har bidratt til at både kommunestyrerepresentanter og befolkning har fått omfattende informasjon om hva byvekstavtalen inneholdt, men konfliktorientering og negativ vinkling har bidratt til at informasjon om arealdimensjonen i avtalen i mindre grad har kommet fram.

5 Byvekstavtalens påvirkning av kommuneplanen i Sandnes

I dette kapitlet gis først en kort omtale av Regionalplan for Jæren 2013–2040, deretter i kapittel 5.2 gis en kort presentasjon av kjennetegn ved Sandnes kommune. Kapittel 5.3 dokumenterer hvordan byvekstavtalen for Nord-Jæren (2017–2023) ble benyttet som grunnlag for høringsuttalelser til kommuneplanen, mens kapittel 5.4 oppsummerer resultatene fra intervjuene. I kapittel 5.5 trekkes konklusjoner i forhold til problemstillingene.

5.1 Regionalplanen for Jæren 2013–2040 som kontekst for byvekstavtalen

Regionalplan for Jæren 2013–2040 er andregenerasjons plan for byområdet på Jæren. Den representerer en sentral kontekst for byvekstavtalen fordi den inneholder konkrete retningslinjer og bestemmelser for kommuneplanleggingen og for samordnet areal og transportplanlegging. Noen sentrale trekk ved regionalplanen gjennomgås under. Deretter trekkes de deler av byvekstavtalen som har føringer for arealplanlegging fram. Delkapitlet avsluttes med en oppsummering av de innholdsmessige koblingene mellom regionalplanen og byvekstavtalen.

5.1.1 Regionalplan for Jæren 2013–2040

Tematisk sett omhandler regionalplanen mange av de faglige temaene som også tas opp i byvekstavtalen. Regionalplanen er mye mer omfattende og detaljert enn byvekstavtalen, men den mangler et tilhørende investeringsbudsjett.

Regionalplan for Jæren ble vedtatt av fylkestinget 22. oktober 2013. Det var denne planen som Sandnes, Sola og Randaberg kommune kunne ta utgangspunkt i ved revisjon av kommuneplanen². Denne regionalplanen bygger på «Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren» som ble vedtatt i Fylkestinget 10 oktober 2000 og godkjent i kongelig resolusjon 4 mai 2001. Allerede i fylkesdelplanen som var juridisk bindende, ble det innført en langsiktig grense for vern av landbruk, samordnet areal og transportplanlegging og føringer for en regional senterstruktur. Regionalplan for Jæren 2013–2040 representerer en videreføring av Fylkesdelplanen når det gjelder jordvern og samordnet areal og transportplanlegging. Kommunene på Jæren har således måtte innrette seg etter en regionalplan med konkrete og kartfestede føringer for arealbruk helt siden århundreskiftet.

Regionalplanen legger vekt på rikspolitiske retningslinjer, både de for samordnet areal- og transportplanlegging og de for kjøpesentre. Jordvern trekkes også fram som en viktig premiss for planen. Et av fire delmål i regionalplanen er: «*Redusere veksten i transportarbeidet og øke andelen reiser med kollektivtransport, på sykkel og til fots*». Dette målet konkretiseres på følgende måte: «*Målet om effektiv arealbruk innebærer tilrettelegging for arealøkonomisering i eksisterende bebyggelse ved å planlegge for*

² Den nye Regionalplan for Jæren 2050 «Felles plan for en bærekraftig og endringsdyktig region» ble vedtatt i fylkestinget 12 juni 2019 og dermed etter at kommuneplanene for kommunene Sandnes, Sola og Randaberg var revidert.

fortetting og transformasjon. Videre må ny bebyggelse gis en optimal tetthet tilpasset sentralitet, avstand til kollektivtrafikk og senterstruktur, handel, kultur og tjenester.» Regionalplanen gir følgende retningslinjer: «**3.1 Kommunalt planarbeid** *Det kommunale planarbeidet skal bidra til å redusere veksten i transportarbeidet, og øke andelen reiser med kollektivtransport, på sykkel og til fots. Planarbeidet skal drøfte prinsipper for langsiktig arealbruk og drøfte omfang og rekkefølge av utbygging, men fokus på allerede utbygde områder / transformasjonsområder.»* Planen er også forholdsvis konkret når det gjelder parkering: «**3.5 Parkering** *Det skal planlegges for redusert parkering i sentra, knutepunkter og øvrige områder som har høy kollektivtilgjengelighet. Kommunen skal på slike områder fastsette maksimumsgrenser for parkering. Maksimumskrav gjelder som fastkrav i områder med frikjøp.»*

Regionalplanen peker på at de nye handelsetableringene som er blitt realisert utenfor sentrumsområdene, er i strid med nasjonale og regionale mål om å styrke by- og tettstedssentra, bidra til effektiv arealbruk og tilrettelegge for miljøvennlige transportvalg. Regionalplanen omtaler også målkonflikter ved at det å legge til rette for vesentlig høyere kollektiv- og sykkelandel og begrensning for biltrafikk, kan bety løsninger som innebærer nedbygging av jordbruksarealer, verdifulle naturområder og kulturminner.

Regionalplanen er forholdsvis konkret når det gjelder rekkefølge i utbyggingen av boligområder og næringsarealer. Det er laget retningslinjer for å styre boligutbyggingen i tre 10-årsperioder fra 2010–2040. Rekkefølgen i utbygging av boligområder er vurdert med utgangspunkt i hvilken grad de enkelte områder bidrar til redusert vekst i transportarbeid og økte andeler kollektiv- og sykkelreisende. Regionalplanen inneholder retningslinjer med tilhørende prinsippskisse (kart) om rekkefølge som blant annet inneholder følgende:

«3.6.4 I perioden 2010–2020 skal boligsonene Sandnes sentralt, Sandnes nord, Stavanger sentralt, Sola sentralt, Time sentralt og Klepp sentralt prioriteres med en høy andel av boligbyggingen i hver av kommunene.

3.6.5 I perioden 2020–2030 skal boligsonene Randaberg, Hundvåg, Stavanger NV, Sandnes sør, Stavanger vest, Bybåndet Sør-Klepp, Sandnes øst og Sola-Tananger prioriteres med en høy andel av boligbyggingen i hver av kommunene.

3.6.6 I perioden 2030–2040 skal boligsonene Dale–Gramstad, Bybåndet Sør-Sandnes, Bybåndet Sør-Time prioriteres med en andel av boligbyggingen tilpasset gjenværende utbyggingspotensial i punkt 3.6.4 og 3.6.5 i hver av kommunene.

3.6.7 I perioden fram til 2030 skal andelen boliger bygd som fortetting og byomforming i kommunene Stavanger, Sandnes, Sola, Randaberg, Klepp og Time være minimum 50 % av boligbyggingen i kommunene.»

Regionalplanen inneholder også rekkefølgekrav for transportinfrastruktur som en del av retningslinjene for samordnet areal og transport. For senterstruktur og handel er det både en regional planbestemmelse og retningslinjer. Det er også egne retningslinjer for regionale næringsområder, for regional grøntstruktur og for LNF-områdene.

For Bomiljø og kvalitet er det retningslinjer med krav til tetthet (antall boliger / dekar) for rene boligområder eller kombinerte bolig- og næringsområder. Kravene er spesifisert for

følgende områder (a) bybåndet Stavanger–Sandnes, strekningen Sola–Forus samt Stavanger, Sandnes, Sola og Bryne sentrum, (b) Innenfor 500 meter fra sentral holdeplass i øvrige kommunesenter, (c) Innenfor lokalsenter, (d) Innenfor øvrige hovedtraséer for kollektivtrafikk, (e) Øvrige områder i sykkelavstand (< 3 km) til Stavanger, Sandnes, Sola, Bryne sentrum, (f) Øvrige områder i gangavstand (< 1 km) til øvrige kommunesenter

Gjennomgangen over viser at det allerede i 2013 forelå omfattende³, detaljerte og konkrete retningslinjer og bestemmelser med krav til kommunenes arealplanlegging, men også for hvordan transportinfrastrukturen skulle bygges ut.

5.1.2 Byvekstavtalen

Byvekstavtalen mellom Rogaland fylkeskommune, Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg kommune og Staten 2017–2023 ble inngått i mai 2017. Kapittel 5 i avtalen omhandler arealplanlegging, mens kapittel 6 omhandler sentrums-, knutepunkts- og stasjonsnær områdeutvikling.

Partene forplikter seg til aktivt å bidra til at den regionale planen blir realisert i tråd med avtalens målsettinger. I kapittel 5 under overskriften «Oppfølging av gjeldende regional plan» står følgende:

«Partene skal samarbeide om planlegging for og gjennomføring av høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon med høy by- og bokvalitet i tråd med Regionalplan Jæren. Partene samarbeider om virkemidler for å utløse utbyggingspotensial i sentrumsområder og ved viktige knutepunkter, stasjoner og holdeplasser og om å prioritere realisering av potensialet for fortetting og transformasjon. Rekkefølgen for utbygging av nye områder samordnes med porteføljestyling i byvekstavtalen.

Etablering av nye arbeidsplass- og besøksintensive virksomheter, herunder statlige virksomheter, lokaliseres nær kollektivknutepunkter og ved viktige holdepunkt langs Bussveien, dobbeltsporet eller i senterområder.»

Under overskriften «Revisjon av regional plan» står blant annet følgende:

«Rogaland fylkeskommune og Sandnes, Sola, Stavanger og Randaberg kommuner forplikter seg til å revidere Regionalplan Jæren og de respektive kommuneplanene i tråd med byvekstavtalen i punkt 1⁴. Berørte statlige myndigheter skal delta konstruktivt med faglige innspill i planprosessene og bidra til tidlig og tydelig avklaringer av nasjonale og vesentlige regionale interesser. ...

Som en del av arbeidet med revisjon av regional plan og kommuneplanene, vil partene gjennomgå gjeldende areal- og transportstrategier i forhold til nullvekstmålet, både for byvekstavtalepartene, og mellom disse og regionens andre kommuner som omfattes av regional plan.

³ Regionalplanen inneholder egne retningslinjer for (1) Samordnet areal og transport, (2) Senterstruktur og handel, (3) Regionale næringsområder, (4) Bomiljø og kvalitet, (5) Regional grøntstruktur og (6) LNF-områder

⁴ «Målet for Bypakke Nord-Jæren er nullvekst i personbiltrafikken fram mot 2032, samt god framkommelighet for alle trafikantgrupper med hovedvekt på kollektivtransport, sykling, gåing og næringslivstransport, jf. Prop. 47S (2016-2017).

Det skal planlegges for en geografisk fordeling av nye boliger og arbeidsplasser basert på nærhet til bysenter, knutepunkt og stasjoner langs Bussveien som bidrar til avtalens målsetninger. Porteføljestyring av infrastrukturinvesteringene skal være samordnet med arealstrategien. Rogaland Fylkeskommune skal i samarbeid med kommunene vurdere hvordan framtidig rekkefølge for utbygging kan prioriteres, og da særlig vurdere aktuelle virkemidler for å nå målene.»

Under overskriften «Parkering» står følgende:

«Rogaland fylkeskommune og Sandnes, Sola, Stavanger og Randaberg kommuner forplikter seg til å utvikle en helhetlig og samordnet parkeringspolitikk for storbyområdet.»

I kapittel 6 om Sentrums-, knutepunks- og stasjonsnær områdeutvikling står blant annet følgende:

«Partene har mål om å legge til rette for god byutvikling gjennom å samarbeide om sentrums-, knutepunks- og stasjonsnær områdeutvikling. Ved utvikling av områdene skal partene prioritere; god bykvalitet, høy arealutnyttelse, stor andel arbeidsplass- og besøksintensive virksomheter, god tilgjengelighet og framkommelighet for fotgjengere, syklistar og kollektivtrafikk og enkle og effektive bytter mellom de ulike reisemidlene.»

5.1.3 Forholdet mellom regionalplan og byvekstavtalen

Gjennomgangen over viser at byvekstavtalen i stor grad henviser til regionalplan når det gjelder arealplanlegging. Dette gjelder målsettinger om høy arealutnyttelse, fortetting, transformasjon, utviklingen i sentrumsområder og rundt kollektivknutepunkter. Dette kan forstås slik at *regionalplanen her er førende for byvekstavtalen* for disse tema.

Det står også i byvekstavtalen at rekkefølgen for utbygging av nye områder *samordnes* med porteføljestyring i byvekstavtalen. Dette kan forstås slik at rekkefølgen for utbygging av nye områder i regionalplanen må passe til rekkefølgen for utbygging av samferdselsinfrastruktur. Siden byvekstavtalen også har et konkret investeringsbudsjett for samferdselsinfrastruktur kan det være nærliggende å anta at rekkefølgen for utbygging av nye områder (i regionalplanen) må samordnes med porteføljestyringen – og ikke motsatt.

Gjennom byvekstavtalen introduseres *nullvekstmålet* som en føring både for arbeidet med regional plan og kommuneplanene⁵. Dette er et tydelig eksempel på at sentrale mål i byvekstavtalen blir førende for arealplanleggingen.

Bussveien er også et element som fremheves i byvekstavtalen⁶. Dette er i samsvar med regionalplanens retningslinjer for samordnet areal og transport, men det kan også ses på som en økt vektlegging av transportinfrastruktur som førende for arealplanleggingen.

⁵ Som en del av arbeidet med revisjon av regional plan og kommuneplanene, vil partene gjennomgå gjeldende areal- og transportstrategier i forhold til nullvekstmålet, både for byvekstavtalepartene, og mellom disse og regionens andre kommuner som omfattes av regional plan.

⁶ Det skal planlegges for en geografisk fordeling av nye boliger og arbeidsplasser basert på nærhet til bysenter, knutepunkt og stasjoner langs Bussveien som bidrar til avtalens målsetninger.

Omtalen av *parkering* i byvekstavtalen er mindre konkret enn regionalplan når det gjelder innhold, men den er derimot styrende for både fylkeskommunen og kommunene når det gjelder at det skal utvikles en helhetlig og samordnet parkeringspolitikk.

5.2 Om Sandnes kommune

Sandnes kommune har om lag 78 000 innbyggere, og er med en befolkningsvekst de siste 20 år på om lag 15 000 (2,0 % årlig) blant de kommunene i landet med størst befolkningsvekst. 94 % av befolkningen i Sandnes bor i tettbebygde områder, men det er flere tettbebygde områder enn Sandnes.



Figur 2: Tettbygde områder på Nord-Jæren (kilde: SSB)

Byområdet Stavanger/Sandnes på Nord-Jæren strekker seg også inn i Sola og Randaberg og har en befolkning på 236 000. Kartet over viser tydelig den langstrakte bystrukturen på Nord-Jæren med Stavanger sentrum i nord, om lag 16 km nord for Sandnes sentrum, og

med Hundvåg nord for Stavanger sentrum, Tasta, Randaberg, Madla, Tananger og Sola vest for båndbyen. På Nord-Jæren er den største arbeidsplasskonsentrasjonen på Forus, 10 km fra Stavanger sentrum og 6 km fra Sandnes sentrum. Andre arbeidsplasskonsentrasjoner er Stavanger sentrum, Sandnes sentrum, Tananger i Sola og universitetsområdet på Ullandhaug.

Byvekstavtalen og prinsippene bak denne har vært utfordrende for arealplanleggingen i Sandnes. Dette er det overordnede bildet når det gjelder forholdet mellom byvekstavtalen og rulleringen av arealdelen av kommuneplanen for Sandnes. Det har vært tydelige konflikter både om størrelse og lokalisering av bolig- og næringsområder og om parkeringspolitikken. Konfliktene kommer fram både av høringsuttalelsene og fra intervjuene og disse var også grunnlag for flere meklingsmøter.

Byvekstavtalens nullvekstmål og prinsipper for samordnet areal- og transportplanlegging er i samsvar med regionalplanen. Den rådende utbyggingspolitikken i Sandnes før rulleringen baserte seg i stor grad på utbygging av store jomfruelige boligområder forholdsvis langt fra sentrum og uten god kollektivdekning, noe som var i direkte motstrid til både byvekstavtalen og regionalplanen. Ut fra vår vurdering, basert på intervjuene, bidro det at byvekstavtalen er underskrevet av Sandnes kommune i 2017, til at den hadde større innvirkning på arealplanrulleringen enn daværende Regionalplan for Jæren 2013–2040.

Utdrag fra høringsuttalelsene til kommuneplanen i kapittel 5.1 under viser hvordan byvekstavtalen er benyttet. Intervjuene (kapittel 5.2) viser at det er mange forskjellige synspunkter på hvilken innvirkning byvekstavtalen har hatt og burde ha, både konkret på kommuneplanens arealdel i Sandnes, på planleggingsprosessen og på det lokale handlingsrommet i arealpolitikken. Kapittel 5.2 er strukturert tematisk etter intervjuguiden.

5.3 Byvekstavtalen i høringsuttalelser til kommuneplan

Den offentlige høringen av kommuneplanen for Sandnes resulterte i over 200 skriftlige innspill fra innbyggere, organisasjoner/lag, bydelsutvalg, næringsdrivende, interne resultatenheter, kommunale foretak, nabokommuner og regionale instanser. Både nabokommunene Randaberg, Sola og Stavanger, Fylkesmannen i Rogaland og Statens vegvesen viser til byvekstavtalen i sine høringsuttalelser. Under følger uttalelsene fra de tre kommunene slik de er oppsummert av Sandnes kommune 3 oktober 2018.

«**Stavanger kommune** tar planforslag til kommuneplan for Sandnes 2019 - 2035 til orientering, og ser at det er gjort et omfattende og godt arbeid med planen. Stavanger har følgende anbefalinger

til Sandnes kommune i det videre planarbeidet: **A.** å følge opp **byvekstavtalen** sine målsetninger, **B.** å mye sterkere innarbeide mål og strategier om samordnet areal og transportplanlegging, som bidrar til at byområdet på Nord-Jæren når målet om **nullvekst** i personbiltransporten, i planforslaget. Det er særlig viktig å unngå store nye utbyggingsområder langt fra jernbanen og den nye bussveien. **C.** å prioritere høyere framtidig boligutbygging til byutviklingsaksen. **D.** å ha betydelig mindre bruk av LNF områder og friluftsområder utenfor prioriterte byutviklingsaksen for videre utbygging. **E.** å sterkere ta i bruk **parkeringspolitikk**, inkludert boligsoneparkering som virkemiddel, for å bygge opp om miljøvennlig transport.

«**Sola kommune** tar planforslag til kommuneplan for Sandnes 2019–2035 til orientering, og mener at det er gjort et omfattende og godt arbeid med planen. Sola kommune har følgende anbefalinger til Sandnes kommune i det videre planarbeidet: Å følge **byvekstavtalen** sine målsetninger og å prioritere høyere framtidig boligbygging til **byutviklingsaksen**.»

«**Randaberg kommune** tar planforslaget til kommuneplan for Sandnes 2019–2035 til orientering. Vi vil gi skryt for en vel gjennomarbeidet kommuneplan og en inkluderende prosess. Vi har følgende anbefalinger til det videre planarbeidet: **A.** Å sterkere innarbeide mål og strategier om samordnet areal- og transportplanlegging som er med på å bidra til at storbyområdet på Nord

Jæren når målet om **nullvekst i personbiltransporten**. **B.** Å legge til rette for at en høyere andel av fremtidig boligutbygging skjer i byutviklingsaksen. **C.** Å vurdere mindre omdisponering av LNF-områder og friluftsområder til utbygging, utenfor prioriterte byutviklingsområder.»

Uttalelsene fra Statens vegvesen, Rogaland fylkeskommune og Fylkesmannen i Rogaland er mer omfattende, detaljert og konkret enn uttalelsene fra nabokommunene. Disse instansene kan også reise innsigelse til kommuneplanen.

Statens Vegvesen uttaler seg som vegeier. Hovedpunkter i uttalelsen følger under.

«I byvekstavtalen har kommunene forpliktet seg til målet om nullvekst i personbiltrafikken, at all økning i persontransport skal tas med kollektiv, sykkel og gange. Dette må følges opp av areal- og transportstrategier som harmonerer med målet. Kommunen må styre bolig- og næringsutviklingen slik at man nærmer seg ambisjonene som ligger i nasjonale føringer. Dette innebærer å bygge opp under høyverdige kollektivtraseer som Jærbanen og fv. 44.

Rådmannen understreker bekymringen som ligger i at boligbyggingen i Sandnes kommune har vært uforholdsmessig høy i bydelene utenfor prioritert byutviklingsakse de siste fem årene, sammenlignet med områder innenfor prioritert akse (aksen hvor det planlegges med høyverdig kollektivtilbud). I 2016 var bare en sjettedel av boligbyggingen i prioritert akse, noe som er bekymringsverdig lavt. Kommunen må gjøre grep for å imøtekomme dette.

Statens Vegvesen støtter tilnærmingen til rådmannen, som er en oppfølging av føringer i planprogrammet for ny kommuneplan. Synspunktene rådmannen legger til grunn er ikke minst viktige siden det allerede er frigitt store arealer utenfor byutviklingsaksen. Ved å legge inn enda flere områder utenfor byutviklingsaksen vil de og nødvendigvis bli enda vanskeligere for kommunen å styre boligbyggingen til de prioriterte byutviklingsområdene, herunder følge opp forpliktelsene som ligger i **byvekstavtalen**. Som rådmannen påpeker, kan man havne i en situasjon hvor mesteparten av veksten skjer utenfor byutviklingsaksen.

Rådmannen anfører at utbygging av boliger i disse områdene vil forsterke utfordringsbildet for lokal transport og mobilitet, ettersom områder utenfor de sentrumsnære bydelene i stor grad er bilbaserte i dag. Økt boligreserve utenfor byutviklingsaksen vil føre til mindre utbygging i de sentrale byområdene i den kommende perioden og mer bilbruk. Dette vil være i strid med føringer i **byvekstavtalen** og nullvekstmålet. I tillegg kommer konflikt med friluftsinnteresser og jordvern. Statens Vegvesen deler rådmannens syn i saken.

Ved behandling av rådmannens innstilling vedtok bystyret å omdisponere ca 400 dekar til nye næringsarealer i tillegg til rådmannens forslag om 633 dekar. De nye områdene ligger hovedsakelig på Sviland, Stokkeland sør og Foss-Eikeland. Næringsområdene blir bilbasert og konsekvenser av næringsformål tett opp mot boligbebyggelse er ikke avklart. Statens Vegvesen er skeptiske til det totale omfanget av nye næringsarealer som foreslås lagt ut i denne kommuneplanperioden. Vi vil gi faglig råd om at dette tas opp til ny vurdering ved videre behandling av planen. Både trafikale konsekvenser og konsekvenser for nærliggende bebyggelse må komme tydeligere frem. Ved fremtidig detaljregulering må det uansett stilles strenge krav til etableringene. «

Fylkesutvalget i Rogaland fylkeskommune har en mengde innsigelser. Primært relatert til jordvern, Lov om kulturminner, og regionalplan Jæren. Ingen direkte henvisninger til byvekstavtalen.

Fylkesmannen i Rogaland henviser til prinsipper om bærekraftig byutvikling i statlige planretningslinjer for samordnet bolig- areal- og transportplanlegging og **byvekstavtalen** som Sandnes har signert og savner en sterkere innretning av strategi for by- og tettstedsutvikling mot behovet for fortetting og transformasjon i sentrum, andre sentrale knutepunkt og særlig aksene fra sentrum mot Forus/Stavanger.

Byutredningen fra 2017 viser også at vi ikke når nullvekstmålet for personbiltransport på Nord-Jæren dersom dette utbyggingsmønsteret fortsetter i Sandnes. Det må derfor vurderes nye grep i kommuneplanen som kan bidra til å styre boligbyggingen mer i tråd med prinsipper om samordnet bolig- areal- og transportplanlegging.

Utfordringene med samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging i Sandnes aktualiseres ytterligere ved at man i forslag til ny arealdel heller velger å legge ut store nye boligområder utenfor byutviklingsaksen på tross av en betydelig boligreserve i slike områder og klare føringer om at mer utbygging i slike områder må begrenses. Enda mer utbygging i slike områder, i en situasjon der arealreservene allerede er betydelige, vil være i strid med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal-, og transportpolitikk og nullvekstmålet i nasjonal transportplan og **byvekstavtalen** for Nord-Jæren.

Forslag Hø16 (kolonihager på Vårli) ... blir liggende langt fra boligområdene i Sandnes, og den økte bilbruken dette medfører vil også være i strid med prinsippene for samordnet areal- og transportplanlegging og nullvekstmålet i byvekstavtalen.

Maudlandslia utenfor Hommersåk (Ri23) ... ligger langt fra bussholdeplass og sentrum av Hommersåk, og etablering vil være konfliktfylt i forhold til statlig planretningslinje for samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging, og nullvekstmålet i **byvekstavtalen**.

Arealforslag Ri4 og Sa11 vil føre til mer bilbasert handel og konkurrere med sentrumshandel i sentrum av både Sandnes og Hommersåk. Dette strider både med regional handelsbestemmelse i regionalplan Jæren, statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging (BATP) og nullvekstmålet i **byvekstavtalen**.

I ny parkeringsbestemmelse for boligbebyggelse (1.19.2.1) endres antall parkeringsplasser per boenhet fra fastkrav til makskrav. Selv om endringen innebærer at man går vekk fra minimumskravet om én p-plass per boenhet for sonen rundt bussvei, innebærer nytt

makskrav på 2,5 plasser for ny sone 3 (rundt hoved-kollektivtraseer) at store deler av byområdet får en høyere parkeringsdekning enn dagens situasjon. Dette strider med statlige planretningslinjer for samordnet bolig, areal og transportplanlegging, og forpliktelsene om å redusere klimagassutslippene våre fra personbilbruk, jamfør både Parisavtalen og **byvekstavtalen**.

Oppsummering om byvekstavtalen som grunnlag for høringsuttalelser

I høringsuttalelsene til kommuneplanen for Sandnes viser både Stavanger, Sola, Randaberg kommuner samt Fylkesmannen i Rogaland og Statens vegvesen til byvekstavtalen. Rogaland Fylkeskommune nevner ikke byvekstavtalen i sin uttalelse, men viser til regionalplanen flere steder og reiser flere innsigelser med grunnlag i regionalplan. Kommunene viser ikke til regionalplan for Jæren, det gjør heller ikke Statens vegvesen, men det gjør derimot Fylkesmannen i Rogaland.

Byvekstavtalen benyttes både som grunnlag for kommentarer om hvor utbygging av bolig og næring bør lokaliseres, om hvor utbygging bør begrenses, om fortetting og transformasjon i sentrum, om handelslokalisering og om en strengere parkeringspolitikk.

5.4 Intervjuene

I alle de semistrukturerte intervjuene med fagpersoner i kommunene, fylkeskommunen og hos fylkesmannen, samt politikere og utbyggingsinteresser tok vi opp de samme spørsmålene. Informantene har samlet sett bidratt med informasjon og synspunkter som gir et bredt bilde av hvordan byvekstavtalen har påvirket kommuneplanens arealdel i Sandnes. I rapporteringen under har vi samlet og flettet sammen informasjon og synspunkter fra intervjuene innunder hvert av intervju spørsmålene.

5.4.1 Hvordan har byvekstavtalen påvirket rulleringen av kommuneplanens arealdel i Sandnes?

Selv om byvekstavtalen kom inn sent i prosessen viser intervjuene at avtalen har hatt betydning både generelt og konkret for rulleringen av kommuneplanen.

Miljøvennlig transport akseptert som premis for byutvikling, mindre protester

En planlegger i Sandnes kommune opplever at byvekstavtalen har ført til økt fokus på miljøvennlig transport som et element i arealplanleggingen. Den statlige føringen i denne runden av kommuneplanleggingen var allerede tydelig, selv om byvekstavtalen kom inn sent i prosessen (2017). Viktige prinsipper som har blitt forsterket via den, er at det ikke lenger skal bygges ned matjord og ikke bygges for bilen. Fra administrasjonen sin side ble det lagt ned mye tid og innsats i å formidle disse prinsippene, og det kan ha begrenset mengden protester mot kommuneplanen.

Arealdisponeringen endres gradvis mot fortetting og bort fra utbygging på jomfruelig mark.

I løpet av prosessen med ny kommuneplan ble det diskutert å ta allerede regulerte områder ut av den eksisterende planen. Dette var noe som utfordret tidligere vedtak og provoserte en del politikere, med den konsekvensen at det ikke ble noe av. I kommuneplanen for 2019-2035 har det blitt mer fokus på at bygging først og fremst skal skje i tilknytning til eksisterende jernbanetrase og i Sandnes sentrum. Dette har først og fremst skjedd som et resultat av byvekstavtalen. Regionalplanen var samtidig inne i en rulleringsprosess og spilte

dermed mindre rolle. Byvekstavtalen satte samspillet mellom miljø og transport skikkelig på agendaen.

En planlegger fra Sandnes forteller at det fortsatt ligger inne utbyggingsområder i planen fra tidligere runder som er bilbaserte, og disse vil fortsette å påvirke Sandnes i lang tid. Sandnes Øst er ett av dem, men der er det nå forutsatt høyverdig kollektivtrafikk før utbygging. I tillegg ligger det områder i Sandnes sør der man ikke er sikret høyverdig kollektivtilbud. Dette gjelder primært på Stokkeland, selv om det argumenteres for at nordre del av det feltet ligger i gåavstand til Ganddal stasjon.

Byvekstavtale: kun for å bygge by og ikke tilpasset Sandnes?

På den andre siden påpekte informanter at det positive synet på byvekstavtalen snudde i enkelte kretser etter hvert. En folkevalgt fortalte at man i utgangspunktet så positivt på en plan som fokuserte på samordning av areal og transport. Etter hvert ser det ut til at dette snudde, ettersom lokalpolitikere opplevde at formålet med byvekstavtalen i stor grad var å bygge «en by, og bare det». Den folkevalgte tok også opp at byvekstavtalen ikke ser ut til å være tilpasset en kommune som Sandnes, som i tillegg til et bysentrum har spredt bebyggelse og flere mindre sentra spredt ut over et stort areal.

Byvekstavtalen og nullvekstmålet viktig for areal- og parkeringspolitikk og innsigelser

En sentral medarbeider hos Fylkesmannen i Rogaland fortalte at byvekstavtalen har vært veldig viktig, både for arealpolitikken og for å få kommunene til å tenke nytt i parkeringspolitikken. Det er mulig avtalen ikke er forpliktende og detaljert nok, spesielt med tanke på at rushtidsavgiften fikk så stor oppmerksomhet. I Sandnes gikk ønsket om å legge Stokkelandsfeltet ut for boligbygging riktignok til mekling, men denne informanten opplevde at også Sandnes har blitt langt mer bevisste på å konsentrere boligbyggingen i sentrum. Det er sannsynlig at byvekstavtalen og regionalplanen har medvirket til dette.

Fylkesmannen er forsiktig med å bruke innsigelsesinstrumentet, men når det skjer begrunnes det som regel i arealplaner, nasjonale retningslinjer/strategier og byvekstavtalen (i den rekkefølgen). Nullvekstmålet er sentralt, og det blir brukt som argument. Arealplanene i regionen blir i økende grad i tråd med byvekstavtalen og nullvekstmålet, men det er mulig man ikke kommer helt i mål før etter en revisjonsrunde eller to til.

Enighet om at nullvekstmålet skulle legges til grunn, men..

En sentral ansatt i Rogaland fylkeskommune fortalte at nullvekstmålets betydning er anerkjent, både av saksbehandlere, politikere og planleggere. Til tross for dette er ambisjonsnivået ulikt i de forskjellige kommunene. Stavanger har gått langt, Sandnes ikke like langt. De viktigste forpliktelsene for kommunene har vært knyttet til parkeringsstrategi og arealplan. Da planarbeidet lokalt startet var det enighet om at nullvekstmålet skulle ligge i bunn og at man skulle begynne med transportstrukturer ut fra det. Man har diskutert i hvilken grad målene kunne nås. En del lokale instanser ønsket ikke den typen begrensninger som de fylkeskommunale og statlige instansene ønsket, for eksempel at mindre gode arealer skulle kunne tas ut av arealplanen. Det var mange runder på det, og det endte med et slags kompromiss der man enten avventer bygging eller stiller eksplisitte krav som skyver det ut i tid (eksempelvis Stokkelandsfeltet).

Byvekstavtalen har påvirket rulleringen gjennom å øke regionalplanens legitimitet

En informant fra Rogaland fylkeskommune mente at det generelt sett er liten aksept i kommunene i Norge for fylkeskommunale planer med detaljerte og tydelige retningslinjer for arealbruk i kommunene i andre fylker enn Rogaland som nå har tredje generasjons regionalplan. Videre var oppfatningen at det nok heller ikke ville vært aksept for en så stor inngripen i kommunenes handlingsrom i Rogaland, hadde det ikke vært for en byvekstavtale som henviste til regionalplanen.

Samferdsel/transport har fått en styrende rolle for utbygging på bekostning av jordvern

Flere av informantene påpeker at byvekstavtalen har hatt stor betydning for at logikken for utbyggingsstrategi er endret på Nord-Jæren. For 10–15 år siden var det hensynet til landbruk/jordvern som var styrende. Med utgangspunkt i byvekstavtalen (og regionalplanen) er logikken nå at utbygginger skal lokaliseres rundt knutepunkter og samferdsel-/transport har fått en mye mer styrende rolle for hvor det skal bygges ut. For Sandnes som hadde en utbyggingspolitikk som dels var basert på jordvernhensyn, har byvekstavtalen medført store endringer i de grunnleggende premissene for utbyggingspolitikken.

Oppsummering:

Byvekstavtalen har påvirket rulleringen av kommuneplanen både i planleggingen i kommunen, høringsprosessen og meklingen. Miljøvennlig transport og nullvekstmålet er blitt akseptert som en premiss for arealplanleggingen, samtidig som jordvernets betydning som en grunnleggende forutsetning er svekket. Arealdisponeringen er dreid mot fortetting og utbygging i sentrumsnære områder og utbygging på jomfruelig mark langt fra sentrum er skjøvet ut i tid. Parkeringspolitikken er skjerpet noe. Byvekstavtalen har også gitt Fylkesmannen grunnlag for å reise innsigelser til kommuneplanen og den har økt regionalplanens legitimitet vis a vis kommuneplanleggingen.

5.4.2 Hvordan samspiller partene i utformingen og gjennomføringen av arealtiltakene?

I Sandnes er har samspillet i stor grad dreid seg om å få avklart uenigheter og konflikter mellom ulike parter og i mindre grad om hvordan den utbyggingsstrategien man til slutt fikk godkjent kunne gjennomføres.

Internt i kommunen: Forskjellig utgangspunkt, dialog og gradvis tilpassing mellom administrasjon og kommuneplankomite

Internt i Sandnes kommune gikk det et skille mellom rådmannen og administrasjonen på den ene siden, og de folkevalgte ved kommuneplanutvalget på den andre. Rådmannens forslag innebar å følge retningslinjene om at 70 % av nybyggingen skulle skje innenfor den prioriterte aksene hvor det planlegges høyverdig kollektivtilbud. Det var imidlertid ikke politisk vilje i kommuneplankomiteen for å gå lenger i fortettingen enn 50/50. Samtidig ble de folkevalgte møtt med et mål om at man skulle prioritere Sandnes sentrum og bybåndet Stavanger–Sandnes, noe både næringslivet og det politiske flertallet mente var helt urealistisk. I tillegg følte så vel utbyggere som grunneiere at det var ønskelig med mer sammenblanding av bolig- og næringseiendom enn det kommuneadministrasjonen og fylkeskommunen ønsket. Dette misforholdet mellom kommuneadministrasjonens og de folkevalgtes ønsker har lagt grunnlag for forsterket motstand mot prinsippet om statlig styring, slik byvekstavtalen nå er strukturert. Mange folkevalgte følte at det i realiteten

dreide seg om statlig overstyring. I samarbeidet med fylkeskommunen og fylkesmannen henvises det til både regionalplan og byvekstavtale, men ifølge en av informantene opplevde de folkevalgte at de regionale institusjonene i størst grad forholdt seg til direktiver fra staten.

En planlegger i Sandnes kommune fortalte at endringene som ble gjort i kommuneplanen var godt forankret, og endringene foreskriver at kommunen må gå i en annen retning. I den grad det hadde vært motstand kom den først og fremst fra utbyggere som møtte en ny situasjon med mindre jomfruelig mark å bygge på. Men på slutten av prosessen opplevde planleggeren god dialog og engasjement også fra dem. Det viktigste for Sandnes var å få forskjøvet utbygging fra de områdene som lå langt fra bussveien, jernbanen og sentrum og til sentrumsnære områder og til områder nær bussveien og jernbanen. Ikke så farlig med litt mindre tetthet bare de nye områdene kommer på riktig sted.

De ulike partene i kommunen opplevde samtidig at samspillet partene mellom var preget av både dialog og sammenfallende interesser. En av informantene fremhevet at det måtte tas med i betraktning av det tross alt var en stor og fundamental endring av utbyggingsstrategi som var foretatt gjennom rulleringen av kommuneplanen. Man var enige om mye, og der man ikke var enige ble det avklart ganske tidlig og til slutt løst ved mekling. Den underliggende interessekonflikten ser derimot ikke ut til å ha blitt håndtert.

Mellom Sandnes kommune og fylkeskommunen / statlige instanser I: Politisk uenighet og motstand mot statlig styring

I regionale myndigheters og Statens Vegvesens øyne er Sandnes på mange måter ytterpunktet blant kommunene som er med i byvekstavtalen, den kommunen som i transport- og arealpolitikken i minst grad forholder seg til de regionale og nasjonale retningslinjene som ligger til grunn. Blant kommunene på Nord-Jæren oppfattes motstanden mot byvekstavtalen, nullvekstmålet og rushtidsavgiften først og fremst ha sitt utspring i Sandnes kommune der det finnes en grunnleggende oppfatning av at kommunen er fundamentalt annerledes enn for eksempel Stavanger. Denne oppfatningen er at mens Stavanger er en arealmessig liten og tett befolket bykommune er Sandnes en arealmessig stor og tynt befolket kommune med både urbane og rurale trekk. Byvekstavtalen oppfattes blant dem som forfekter denne oppfatningen som et redskap for byutvikling og urbanisering, og som sådan en tvangstrøye som hindrer Sandnes i å skape gode livsbetingelser for den delen av innbyggerne som bor utenfor bykjernen. Fylkeskommunen fungerer som en samordner i disse prosessene, men det var enighet blant informantene om at det fortsatt er for dårlig samordning mellom de ulike kommunene og kommunale aktørene.

Mellom Sandnes kommune og fylkeskommunen / statlige instanser II: Forskjell i utbyggingsstrategi

Hovedargumentene fra fortetningsmotstanderne er at kommunen må bygges organisk, at det i Sandnes er behov for å utvikle *både* de sentrale og de perifere delene av kommunen, og at enebolig med hage er en naturlig del av et godt liv. I tillegg argumenteres det ut fra et jordvernperspektiv, der den gjeldende regionalplanen anses å innebære nedbygging av for mye matjord slik at det må være greit å regulere litt mer perifere områder til boligbygging selv om dette skulle være i strid med byvekstavtalen. På dette punktet har fylkeskommunen

kontret med at det ligger veldig mye ledig areal i eksisterende planer i Sandnes, og hvis disse tas i bruk vil man kunne møte befolkningsveksten uten å måtte bygge ned landbruksjord. Motstanden mot byvekstavtalen anses fra regionale myndigheters side å først og fremst være politisk, ikke administrativ. Det ser for eksempel ut til at Sandnes tomteselskap ikke har hatt noe politisk mandat om å forholde seg til nullvekstmålet eller gjeldende planverk, men derimot har operert helt markedsorientert. Sandnes har veldig lav fortetningsgrad sammenliknet med Stavanger, under 30 % mot Stavangers 70–80 %, så at man da har et kommunalt foretak som opererer i strid med nullvekstmålet anses fra utsiden å være svært spesielt.

Mellom Sandnes kommune og fylkeskommunen / statlige instanser III: Konflikt som løses med mekling

Kommuneplanen i Sandnes som ble vedtatt våren 2019, førte derfor til harde meklingsmøter med fylkeskommunen og fylkesmannen, og byvekstavtalen var et sentralt tema. Mangelen på samsvar mellom kommuneplanen og målsetningene i byvekstavtalen var helt sentralt, og her spilte det inn at nullvekstmålet er så konkret. Fylkeskommunen var overrasket over å se at 440 dekar hadde blitt regulert til boligformål i et område som ikke bygde opp om nullvekstmålet. Dette høye antallet boliger i planen som ikke bygde opp under nullvekstmålet, og motstanden i Sandnes mot et strengt parkeringsregime, var de største stridsemnene. Sandnes argumenterte for at de ikke kan sammenliknes med andre kommuner, men regionalplanene helt tilbake til 2000 har hatt samme strategi: konsentrert utbygging, fokus på knutepunkter og tettsteder. Utfallet av meklingsprosessen ble at ingen gule områder ble tatt ut av kommuneplanen, men at det ble lagt hindringer for utbygging gjennom restriktive rekkefølgekrav. For eksempel ble det omstridte Stokkelandsfeltet beholdt i planen under henvisning til at feltets nordligste del ligger innenfor 500 m avstand til Ganddal jernbanestasjon. Rekkefølgekravene inkluderte krav områdeplan, at boligbygging i områdets nordre del ikke starter før 2028, og at boligbygging i områdets søndre del ikke påbegynnes før den nordre delen er utbygd og høyfrekvent kollektivtransport etablert. Slik sett ble utfallet av siste kommuneplanprosess en kompromissløsning som glattet over en underliggende interessekonflikt som med all sannsynlighet vil komme til å forsterkes i årene fremover.

Mellom kommunen og utbyggere: variabelt

Forholdet mellom utbyggere og Sandnes kommune fremstår som blandet. På den ene siden var utbyggerne fornøyde med den siste sentrumsplanen, der de også hadde god innflytelse og medvirkning i prosessen. På den andre siden fremstår utbyggerne som skuffede og desillusjonerte over den prinsipielle endringen i kommunens reguleringsstrategi – fra utbygging av jomfruelig mark til fortetting – som har kommet i kjølvannet av byvekstavtalen. Allerede utbygde områder har langt flere interessenter enn jomfruelige områder, hvilket gjør disse prosessene langt mer komplekse. I tillegg oppfatter utbyggerne at plan- og reguleringsprosessene i områder langs bybåndet Sandens–Stavanger har blitt langt mer byråkratiske og preget av beslutningsvegring: «alt blir skjøvet ut [...] ingen bestemmer noe, alle har meninger om alt [...] det er et sammensurium hele greia».

Oppsummering

Inntrykket fra intervjuene om rulleringen av kommuneplan for Sandnes er at det på den ene siden er godt samspill og enighet mellom fylkeskommunen, Staten Vegvesen, Fylkesmannen og kommuneadministrasjonen om hvordan kommuneplanens arealdel burde endres. På den andre siden har det vært samspill og enighet mellom kommuneplan-komiteen og utbyggingsinteresser/eiendomsbesittere om å være mot den store endringen av utbyggingsstrategi i kommunen. Det har også vært en god dialog mellom alle partene, men vår oppfatning er at det ikke har vært et godt samspill og samhandling mellom alle partene for å dreie utbyggingsstrategien mot fortetting og bygging sentrumsnært rundt knutepunkter og langs bybåndet, samt å unngå utbygging på jomfruelig mark langt utenfor sentrum. Vårt hovedinntrykk er derimot at dialogen, samhandlingen og samspillet mellom partene i forbindelse med rulleringen av kommuneplanen har vært preget av grunnleggende motsetninger når det gjelder valg av utbyggingsstrategi, noe som har hemmet et mer konstruktivt samspill mellom om hvordan kommuneplanens målsettinger og nullvekstmålet kunne oppnås.

5.4.3 Hvor ligger utfordringene for den arealmessige oppfølgingen av avtalen? Hva er lett, og hva er vanskelig å få til?

Rulleringen av kommuneplanens arealdel har ført til store endringer i utbyggingsstrategien for kommunen, fra utbygging av store boligfelt på jomfruelig areal langt fra sentrum til en utbyggingsstrategi som i mye større grad vektlegger sentrumsnær utbygging og fortetting. Deler av denne endringen har det ikke vært så store utfordringer med, mens andre deler har vært mer utfordrende.

Utbygging på jomfruelig mark enklere enn fortetting

Flere av informantene forteller at utbygging av boligfelt på jomfruelig mark er mye enklere enn fortetting og utbygging i sentrumsområder. En informant opplyser at det er store aktører og et helt apparat for offentlig planlegging som er gode på tilrettelegging på jomfruelige områder. En annen av informantene forteller at motstanden mot den nye utbyggingsstrategien først og fremst kom fra utbyggere som ble overrasket over at strategien ble endret. Både Sandnes Tomteselskap og flere andre store utbyggingsaktører har lang erfaring med tilrettelegging og utbygging av store boligfelt utenfor sentrumsområdene. En annen forklaring på prioritering av jomfruelige utbyggingsområder er at disse er billigere å tilrettelegge enn fortettingsområder.

En informant som representerer *utbyggerinteressene*, opplyser at det går svært seint og stopper ofte helt opp når det gjelder godkjenning av reguleringsplaner i fortettingsområder. Utbyggerne opplever at det er stadige omkamper og de største eiendomsutviklerne er lei av å høre om alt dette. Dette i motsetning til framdriften av utbygging i jomfruelige områder.

Kommunalt tomteselskap som bidrar til byspredning

En informant pekte på at når Sandnes Tomteselskap hadde kjøpt opp eiendommer og arealer utenfor hovedaksene for byutvikling, da har man et kommunalt selskap som bidrar til byspredning. Samtidig er det slik ifølge den samme informanten at grunneierne har mye makt og Sandnes i liten grad benytter ekspropriasjon som virkemiddel for byutvikling.

For tett utbygging i sentrale områder kan bli utfordrende for kvaliteten på prosjektene

En av informantene fra Sandnes opplyser at man er vant med å kunne ha relativt romslige tomter i Sandnes, og at det derfor gjerne ikke er så smart å bygge med for høy utnyttelsesgrad i sentrumsnære områder. Det er vanskelig å få solgt sentrumsnære boliger og å få lokalisert arbeidsplasser i sentrum når det er mange gode tilbud andre steder i kommunen. Mange av arbeidsplassene i Sandnes ligger utenfor sentrum, og det er krevende å få boliger i kort avstand til togstopp og bussvei. Boligene og boligområdene må være av høy kvalitet og de må ha attraktiv infrastruktur. Da blir det attraktivt å bo sentrumsnært.

På etterskudd med fortetting

En informant fra Sandnes mente at kommunen var på etterskudd når det kom til fortetting i sentrumsnære områder ved starten av siste kommuneplanprosess. Dette gjaldt primært fra Sandnes opp mot Hana og Vatnekrossen, og fra Sandnes mot Norestraen. Både kommuneplankomiteen og hele bystyret har blitt mer bevisste på bokkvalitet, og prøver etter beste evne å fortette og tilrettelegge slik at valgene som tas fører det til gode boligområder.

Lokaliseringssendring viktigst

Ifølge en informant i Sandnes vil det viktigste være å endre lokaliseringen og å unngå å få store nye felt på ubebygde arealer utenfor byen. En må flytte boligbyggingen sentrumsnært og langs kollektivaksene. Klarer en å få til utbygging inn i den bygde byen nær bussvei og togstopp – da har en kommet veldig langt i Sandnes. Samtidig er det viktig å fase fortettingen inn gradvis.

Markedet mer usikkert når det gjelder fortettings- og sentrumsnære områder

En annen utfordring gjelder markedet for boliger. Utbyggere tror ikke at fortetting og utbygging i sentrale områder langs bybåndet vil være like attraktivt som andre boligtyper i andre områder. En av informantene fra fylkeskommunen forteller at utbygging av boligfelt med rekkehus og eneboliger på Håbafjell og Bogafjell, som ligger langt fra sentrum og kollektivaksen, selger godt, mens det har vært mer utfordrende å få solgt boliger i en del av de sentrumsnære utbyggingsprosjektene. Sandnes er den kommunen som har hatt desidert størst befolkningsvekst på Jæren. Således har markedet «belønnet» kommunen og utbyggere som i bygger ut i strid med nasjonale og regionale føringer.

Ikke sterk nok prioritering av utbyggingsareal

En av informantene fra fylkeskommunen hevdet et hovedproblem for å oppnå intensjonene i byveksttalen både for Sandnes kommune, men også for hele Nord-Jæren, er at det er for mye areal avsatt til bolig- og næringsutbygging og at en dermed ikke får prioritert sterkt nok.

Oppsummering

Selv om den nye kommuneplanen i Sandnes i større grad enn før prioriterer fortetting og utbygging i sentrumsnære områder og i nærheten av kollektivaksene viser intervjuene at det er flere utfordringer med å følge opp denne nye utbyggingsstrategien. Det dreier seg om at det er enklere og billigere å bygge ut på jomfruelige arealer, at eiendomsutviklere har tradisjon for denne type utbygging og at markedet har vært godt for denne type utbygging. Manglende prioritering av bynære utviklingsprosjekter i kommuneplanens arealdel i et marked med overskudd av boligarealer bidrar til at det blir vanskelig for kommunen å kunne sikre oppfølging av byvekstavtalen.

5.4.4 Hvilke egenskaper ved selve byvekstavtalen bidrar til om de påvirker den videre planleggingen?

Intervjuene viser at *nullvekstmålet*, som en del av selve byvekstavtalen, har vært et sentralt element både i høringsuttalelser, i forhandlinger og for vurderinger av planforslag. *Koblingen mellom areal- og transport* er også fremhevet som en egenskap ved byvekstavtalen som har påvirket planleggingen. *Byvekstavtaleinstitusjonen* og slik den har utspilt seg på Nord-Jæren kan også bidra til å forklare byvekstavtalens påvirkning av planleggingen. Et siste moment er at byvekstavtalen er en avtale som kommunene har skrevet under på.

Nullvekstmålet er konkret og enkelt å forholde seg til

Den viktigste egenskapen ved selve byvekstavtalen, og noe som ble trukket frem av alle informantene, er nullvekstmålet. Så vel saksbehandlere som politikere og planleggere slo unisont fast at nullvekstmålets betydning er anerkjent og viktig. Det konkrete og enkle ved nullvekstmålet bidra også til at både politikere, planleggere og allmennheten kan forholde seg til nullvekstmålet⁷. Sett i forhold til andre mål, eksempelvis om samordnet areal og transportplanlegging, er det noe mer komplisert å forstå hvilke føringer det egentlig gir for arealplanleggingen.

Nullvekstmålet var et viktig utgangspunkt for det lokale planarbeidet: det skulle ligge i bunn og man skulle lokalisere bolig- og næringsområder ut fra det. Nullvekstmålet gav også grunnlag for andre føringer for arealplanleggingen så som fortetting, sentrumsnær utbygging av bolig- og næringsområder og å lokalisere boligområder ved knutepunkt, langs kollektivaksene og bybåndet. Slik sett forble fokuset i planarbeidet i hvilken grad foreslått lokalisering av bolig- og næringsområder ville bygge opp under nullvekstmålet eller om de ville bidra til mer biltrafikk. Samtidig kom det innspill fra fylkeskommunale og statlige instanser om å gå lenger enn dette, for eksempel ved at arealer som ikke bygde opp om nullvekstmålet kunne tas ut av arealplanen. Nullvekstmålet har også være en bakenforliggende premiss for krav om strengere parkeringspolitikk. Nullvekstmålet i byvekstavtalen støtter også opp under regionalplanens retningslinjer om redusert vekst i transportarbeidet.

⁷ Jordvern er også et eksempel på et konkret og enkelt mål å forholde seg til.

Byvekstavtalens investeringer og kobling mellom transport og areal

Flere av informantene fremhever også at byvekstavtalen har bidratt til at en i langt sterkere grad enn før kobler byutvikling og arealplanlegging opp mot kollektivtransport og infrastrukturinvesteringer. Regionalplanen for Jæren 2013–2040 har tydelige retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. Byvekstavtalen forsterker og understøtter regionalplanen for Jæren på dette området. Det at byvekstavtalen også har et stort investeringsbudsjett for transportinfrastruktur med konkret lokalisering av bussvei, nye vegforbindelser og sykkelstamveg bidrar til at kommuneplanleggingen får noe konkret å forholde seg til. På mange måter påvirker dermed byvekstavtalens lokalisering av transportinfrastrukturen; jernbane, bussvei, kollektivtraseer og knutepunkter, arealplanleggingen.

Forhold knyttet til byvekstavtaleinstitusjonen

Innføring av bompenger og bompengelopprøret på Nord-Jæren var uten tvil det viktigste politiske saken på Nord-Jæren i 2018 og også deler av 2019. Stavanger Aftenblad hadde 2–4 hele sider om denne saken flere uker i strekk. Saken ble også godt dekket av NRK- radio og tv og den nådde også fram i riksmidia. Innholdet i og forhandlingene om byvekstavtalen har også blitt behørig dekket av lokale media og det har også vært hovedoppslag gjentatte ganger. Nullvekstmålet har vært fremhevet gang på gang, selv om debatten knyttet til rushtidsavgiften har vært den mest sentrale. Den enorme medieoppmerksomheten knyttet til dette sakskomplekset har i seg selv ha utvilsomt også bidratt til at byvekstavtalen blir kjent og at den påvirker arealplanleggingen.

Betydningen av det de politiske kontroversene rundt byvekstavtalen har trolig også hatt betydning for byvekstavtalens påvirkning på arealplanleggingen. Det er nettopp knyttet til forhandlingene om byvekstavtalen den lokalpolitiske klimakampen har utspilt seg. Byvekstavtalen for Nord-Jæren ble en arena for politisk debatt mellom partier, mellom kommuner og mellom stat, fylkeskommune og kommuner.

Det at byvekstavtalen både inneholder store statlige økonomiske virkemidler og samtidig forpliktelser om at virkemidlene skal bidra til om null vekst i personbiltrafikken er en egenskap ved byvekstavtalen som gjør at avtalen har stor legitimitet. Det bidrar til at kommunene opplever at de må forholde seg til og innrette seg etter byvekstavtalen i mye større grad enn de trenger å forholde seg til regionalplan som er vedtatt av fylkestinget.

Det at byvekstavtalen er en avtale underskrevet av kommunene bidrar også til at byvekstavtalen i seg selv blir virkningsfullt. Både administrasjonen og politikere i kommunen og høringsinstanser kan vise til at avtalen er underskrevet og påpeke at kommunen må forholde seg til denne. Den politiske forankringen som ligger i at byvekstavtalen er vedtatt av kommunestyret gir kommunens forpliktelser legitimitet, selv om det i noen tilfeller bare handler om å forsterke utviklingstrekk som allikevel har foregått i kommunen i lang tid.

Oppsummering

Sentrale egenskaper ved byvekstavtalen som bidrar til at den påvirker arealplanleggingen er i første rekke det at *nullvekstmålet* er konkret og enkelt å forholde seg til. Byvekstavtalens *investeringsbudsjett for transportinfrastruktur og kobling til arealbruk* er også en egenskap ved byvekstavtalen som gir sterke føringer for kommuneplanens arealdel. Det er også andre

forhold knyttet til byvekstavnaleinstitusjonen slik som stort mediefokus, de politiske kontroversene og det at kommunene har skrevet under på avtalen, som bidrar til avtalens legitimitet og påvirkning av planleggingen.

5.4.5 Hvilke sammenhenger er det mellom hvordan areal ble håndtert i forhandlingene og avtalene, og hvordan areal følges opp i arealplanleggingen i Sandnes?

Byvekstavtalen ble inngått i mai 2017 og forhandlingene foregikk våren 2017. Arbeidet med arealdelen av kommuneplanen foregikk også i denne perioden og forslag til kommuneplan ble behandlet i kommuneplankomiteen og bystyret våren 2018. Forslaget til strategi for by- og stedsutvikling fra administrasjonen er på overordnet nivå (i samfunnsdelen) i tråd med byutviklingsavtalen og regionalplanen. Arealdelen er i mindre i samsvar med regionalplanen og byvekstavtalen siden betydelige boligarealer utenfor byutviklingsaksen fortsatt er med, andel av boligutbygging som skal skje gjennom fortetting og transformasjon kunne vært høyere og parkeringspolitikken kunne vært strengere.

Areal var ikke hovedpunkt i forhandlingene

Ifølge informantene var areal ikke noe hovedpunkt i forhandlingene om byvekstavtalen. I avtalen jfr kapittel 4.2 er det likevel en rekke prinsipielle føringer for arealplanlegging, blant annet om høy arealutnyttelse, fortetting, videre om en geografisk fordeling av nye boliger og arbeidsplasser basert på nærhet til bysenter, knutepunkt og stasjoner langs bussveien. Når det gjelder føringer for areal, vises det i stor grad til Regionalplan for Jæren. Byvekstavtalen har ikke gått så langt som å utfordre det lokale handlingsrommet i arealpolitikken, den har forholdt seg til rammene i gjeldende statlig politikk som har vært nærmest uendret siden tidlig på 90-tallet. I det hele tatt er det lite som tyder på at arealbruk var et sentralt tema i forhandlingene om byvekstavtalen. Infrastrukturprosjektene, plasseringen av bomringene, og avgiftsnivået ser ut til å ha vært de sentrale punktene.

Jordvern har vært og er en helt sentral premiss for arealplanleggingen i alle kommunene på Jæren og også for Regionalplan for Jæren. Det at jordvern ikke nevnes som en premiss i byvekstavtalen viser tydelig at byvekstavtalen er *delhetlig* i sin behandling av arealtema.

Forhandlingene dreide seg i stor grad om transportinfrastrukturprosjekter, finansiering og bompenger. Den manglende oppmerksomhet på og vektlegging av areal i forhandlingene kan være noe av årsaken til at kommuneplankomiteen i Sandnes ikke hadde forstått hvilke føringer byvekstavtalen satte for utbyggingsstrategien i Sandnes.

Manglende sammenheng mellom kommuneplanens arealdel og byvekstavtalen

De fleste av våre informanter er av den oppfatning at arealdelen i Sandnes' kommuneplan ikke følger opp byvekstavtalen på tilfredsstillende vis. I løpet av prosessen med ny kommuneplan ble det diskutert å ta allerede regulerte områder som ikke støttet opp om målsettingene i byvekstavtalen ut av den eksisterende planen. Dette var noe som utfordret tidligere vedtak og provoserte en del politikere, med den konsekvensen at det ikke ble noe av. Selv om det riktignok har blitt lagt noen prosessuelle hindringer i veien for utbygging av områder som ikke bygger opp under nullvekstmålet, som Sandnes Øst og Stokkelandsfeltet, er så vel høringsuttalelsene som en rekke av informantene klare på at for mange inkompatible arealdisponeringer fortsatt er med i planen, at det ikke er tydelige prioriteringer, for svak satsing på fortetting og for liberal parkeringspolitikk.

Endringene i kommuneplanens arealdel viser at Sandnes er på rett vei

Til tross for alt dette representerer 2019-rulleringen av kommuneplanen i Sandnes at byen er på rett vei. Byvekstavtalen har ført til økt fokus på miljøvennlig transport som et element i arealplanleggingen, den har spisset arealstrategien og strammet inn parkeringspolitikken. Viktige prinsipper som har blitt forsterket via den er at det ikke lenger skal bygges ned matjord, og ikke bygges for bilen. Det har blitt mer vektlagt at bygging først og fremst skal skje i tilknytning til bussveien, eksisterende jernbanetrase og i Sandnes sentrum.

Oppsummering

Arealspørsmål var ikke hovedpunkt i forhandlingene om byvekstavtalen på Nord-Jæren, men avtalen omfattet likevel en rekke prinsipielle føringer for arealplanleggingen. De fleste informantene er at den oppfatning at arealdelen av kommuneplanen for Sandnes ikke følger opp byvekstavtalen på tilfredsstillende vis, men rulleringen representerer likevel en tydelig dreining av utbyggingsstrategien slik at den er mer i samsvar med byvekstavtalen enn den forrige planen. Det at areal fikk begrenset oppmerksomhet i forhandlingene kan ha betydning for diskrepansen mellom byvekstavtalen og kommuneplanen.

5.4.6 Utfordrer byvekstavtalen det lokale handlingsrommet i arealpolitikken, og i så fall på hvilke måter? Hvilke problemer skaper evt. dette?

Når det gjelder arealpolitikken viser byvekstavtalen i stor grad til Regionalplan for Jæren og de føringer som ligger i denne når det gjelder arealplanlegging. Samtidig vektlegger og forsterker byvekstavtalen nullvekstmålet og andre føringer som kan bidra til å nå nullvekstmålet. Både byvekstavtalen og Regionalplan for Jæren 2013–2040 utfordret dermed det lokale handlingsrommet i arealpolitikken. En av informantene fra fylkesmannen mente at de fleste lokalpolitikkerne nok ville tenke at avtalen begrenser handlingsrommet deres.

Utbyggings- og boligpolitikken utfordres

Sandnes har tradisjonelt vært den kommunen på Nord-Jæren som i transport- og arealpolitikken i minst grad forholder seg til de regionale og nasjonale retningslinjene. Man har satset på å åpne jomfruelige områder opp for bygging av arealkrevende eneboliger og rekkehus, og slik sett valgt en strategi som er helt i strid med alle nasjonale, regionale, lokale føringer. Samtidig har kommunen blitt belønnet for dette gjennom å få flere og mer fornøyde innbyggere.

Byvekstavtalen utfordrer kjernen i denne politikken gjennom sin vektlegging av sentrumsnær utbygging og fortetting. Den utfordrer også den markedsstyrte utbyggingspolitikken i og med at utbyggere ikke lenger kan prioritere og tilrettelegge jomfruelige områder, men må forholde seg til nye prioriteringer.

En folkevalgt i Sandnes fortalte at det hadde blitt gjennomført åpne møter om kommuneplanen der administrasjonen også var til stede. Han traff ikke et menneske som ikke mente at kommunen burde utnytte tilgjengelige arealer og at når man først har bygd ut områder som ikke er sentrumsnære som Bogafjell og Skaarlia, så bør man også legge til rette for skikkelig kollektivtransport der.

En informant fra utbyggerens side gir uttrykk for at den nye utbyggingspolitikken har bidratt til mye mindre forutsigbarhet for utbyggerne spesielt når det gjelder områder utenfor

Sandnes sentrum. Det gis uttrykk for at den kommunale tilretteleggingen for utbygging nå er preget av stadige nye planer, omkamper, utsettelse og forsinkelser.

Den endringen av arealpolitikken i Sandnes som blant annet byvekstavtalen har medvirket til, har etter all sannsynlighet bidratt til at lokalpolitikkerne opplever en problematisk situasjon der de må forklare for utbyggere og allmennheten hvorfor politikken er endret.

Parkeringspolitikken

Byvekstavtalen utfordrer også parkeringspolitikken i Sandnes ved at avtalepartnerne har forpliktet seg til å utvikle en helhetlig og samordnet parkeringspolitikk for området. Regionalplanen er imidlertid tydeligere ved at den har tydelige mål om parkering: «Det skal planlegges for redusert parkering i sentra, knutepunkter og øvrige områder som har høy kollektivtilgjengelighet. Kommunen skal på slike områder fastsette maksimumsgrenser for parkering. Minimumskrav gjelder som fastkrav i områder med frikjøp.» Flere av høringsuttalelsene til kommuneplanen tar også opp parkeringspolitikken og parkering var også tema i meklingsmøtet. De opprinnelige bestemmelsene om parkering i kommuneplanen ble endret og det er blant annet innført maksimumsgrenser flere steder i stedet for faste krav.

Oppsummering

Regionalplan for Jæren 2013–2040 utfordret både den tradisjonelle utbyggings- og boligpolitikken og parkeringspolitikken i Sandnes. Byvekstavtalen understreket denne utfordringen både gjennom nullvekstmålet og ved å henvise til Regionalplan for Jæren. Disse endringene bidro til at lokalpolitikkerne ikke kunne fortsette med den tradisjonelle arealpolitikken og at utbyggere opplevde mindre forutsigbarhet.

5.4.7 På hvilken måte påvirker byvekstavtalen forhold knyttet til plansystemet og til medvirkning etter plan- og bygningsloven?

Plan og bygningsloven legger opp til at arealplanlegging skal være et kommunalt ansvarsområde, men at kommunene må ta hensyn til overordnede planer og statlige retningslinjer for planleggingen. Gjennom byvekstavtalen påvirkes den kommunale arealplanleggingen fra et flernivå avtaleinstitutt som på mange måter ligger utenfor plansystemet i plan- og bygningsloven.

Byvekstavtalen blir styrende for arealplanleggingen

Intervjuene viser at flere av politikkerne ikke hadde forstått hva byvekstavtalen innebar for arealplanleggingen i Sandnes. Etter at rådmannen hadde informert ble det gradvis klart for politikkerne hva denne avtalen innebar. For Sandnes ble dermed sentrale grep i kommuneplanens arealdel tatt ved forhandlingene om byvekstavtalen og ikke som resultat av prosesser i forbindelse med rullering av kommuneplan for Sandnes. Byvekstavtalen undergravde således lokal sjølråderett og «underminerte» kommunal planlegging i et byområde som allerede blir styrt av regionale planer.

En planlegger i Sandnes mente at det burde ha blitt brukt mer tid i forhandlingene om byvekstavtalen, spesielt til å sette seg inn i og drøfte byutredningen som er så sentral for hele avtaleregimet. Byvekstavtalen i seg selv burde holde seg til brede prinsipper.

Byvekstavtalen og nullvekstmålet viktigere enn regionalplanen?

Gjennomgangen av høringsuttalelsene fra Statens vegvesen, Fylkesmannen og nabo-kommunene viser at alle henviser til byvekstavtalen og nullvekstmålet og at det kun i begrenset grad vises til retningslinjene i Regionalplan for Jæren eller til ulike statlige retningslinjer for planlegging. På den måten forstyrres byvekstavtalen det tradisjonelle hierarkiet i plansystemet der det forutsettes at kommunene i sin planlegging skal forholde seg til overordnede planer og statlige føringer og retningslinjer. Kommuneplanleggingen i Sandnes, som gjennomføres som en del av plansystemet etter plan- og bygningsloven, blir sterkt påvirket av byvekstavtaleregimet som ikke er en del av plan- og bygningsloven. Dette utfordrer plansystemet. Innholdet i byvekstavtaler er imidlertid ikke i motstrid til hverken de statlige planretningslinjene eller regionalplan for Jæren.

Demokratiske utfordringer med byvekstavtalen

En ansatt hos fylkesmannen i Rogaland fortalte at alle var enige om at det er demokratiske utfordringer med byvekstavtalen. Det er noen få som bestemmer veldig mye for veldig mange, og prosessene går veldig fort. Som eksempel på dette ble det flere ganger vist til at den reforhandlede byvekstavtalen nå måtte godkjennes av regionens kommunestyre allerede før jul 2019. Så godt som alle mente at dette hastverket hindret gode prosesser som innbyggeren kunne delta i. Et mindretall av informantene var som nevnt åpne for at avtalen ble mer konkret, men da måtte det brukes tid til å ha mer åpne og inkluderende prosesser i forkant.

Oppsummering

Undersøkelsene av byvekstavtalens påvirkning av rulleringen av kommuneplanen i Sandnes viser at byvekstavtalen både utfordrer plansystemet og medvirkningsprinsippene i plan- og bygningsloven. Intervjuene og dokumentstudiene viser at byvekstavtalen dels står i konkurranse med og dels understøtter de statlige og regionale føringene for kommunenes planlegging.

5.4.8 Hvordan kan fremtidige byvekstavtaler utformes for at de skal påvirke den videre arealplanleggingen i kommuner og regioner i retninger som bidrar til at man når nullvekstmålet. Hvilke råd vil de gi?

Det er ulike syn på hvor konkret byvekstavtalen bør være og også på hvordan forholdet mellom byvekstavtalen og kommunale og regionale planer bør være.

Byvekstavtalen bør ikke gi konkrete arealdisponeringer

En leder i fylkeskommunen fortalte oss at de har stått hardt på at byvekstavtalen ikke må gå inn og gjøre konkrete arealdisponeringer. Den første byvekstavtalen har handlet om oppfølging av kommunale og regionale planer. Hver gang staten har prøvd å få på plass at byvekstavtalen skal legge konkrete føringer for arealbruk har fylkeskommunen sagt nei. Dette kom også til uttrykk under forhandlingene om den nye byvekstavtalen høsten 2019, da fylkesmannen fikk klar beskjed om at parkeringspolitikk var noe som kunne utformes lokalt og ikke i avtalen. Det som ligger i byvekstavtalen, er det at kommunale og regionale planer skal innrettes sånn at de støtter opp om nullvekstmålet.

Grunnen til dette standpunktet er blant annet at det ikke er noen demokratiske prosesser knyttet til byvekstavtalene. En av informantene mente også at det faglige grunnlaget for

byvekstavtalen ikke var godt nok innrettet og grundige nok til at det kunne lages konkrete retningslinjer for arealdisponering. Da kommunestyrene fikk første utgave av byvekstavtalen tilbake satt de i en gisselsituasjon der det ikke var mulig for dem å rokke ved enkeltdeler i planene. I neste runde måtte dette endres, mente han. En annen ansatt i fylkeskommunen var enig i dette. Han mente løsningene burde komme gjennom lokal arealplanlegging, med innbyggermedvirkning for hvert steg. Avtalene må brukes til å styrke allerede demokratisk fattede vedtak, ikke til å fastslå hvordan ting skal være forut for slike prosesser.

Er byvekstavtalen konkret nok til å bidra til nullvekstmålet?

Det er delte meninger om hvorvidt byvekstavtalen er konkret nok. Flertallsoppfatningen ser ut til å være at byvekstavtalen ikke må gå inn og gjøre konkrete arealdisponeringer, men i stedet handle om oppfølging av kommunale og regionale planer. Et mindretall av informantene våre var derimot åpne for at avtalen ble mer konkret, men da var det et ufravikelig krav at det måtte brukes tid til å ha mer åpne og inkluderende prosesser i forkant. Det kunne ha vært en ide at byvekstavtalen var mer detaljert. Den kunne ha bygd på mye sterkere samfunns mål, der den nå har kommet inn i et uheldig spor med mye fokus på detaljer og finansiering.

Dilemma om hvilket styringssystem som bør velges

Synspunktene på hvor konkret byvekstavtalen bør være og hvordan den kan bør forholde seg til kommunal og regional planlegging illustrerer at man står overfor et dilemma. Det er nå tredje generasjons regionalplan (Regionalplan for Jæren 2050) som ble vedtatt av fylkestinget i Rogaland 12 juni 2019. Dette er en helhetlig plan for samfunnsutviklingen på Jæren som også har tydelige og omfattende mål, føringer og retningslinjer for arealplanlegging, by- og tettstedsutvikling og transportsystem. Planen er utviklet i samarbeid med statlige etater, kommunene og andre sentrale aktører i regionen. Dette til forskjell fra byvekstavtalen som er et sentralt initiert avtaleverk mellom staten, fylkeskommunen og kommunene for å oppfylle internasjonale og nasjonale målsettinger om nullvekst i biltrafikken.

Dilemmaet er at byvekstavtalen ser ut til å være et mye mer effektivt sektorielt virkemiddel for å oppnå nullvekstmålet enn regionalplanen, mens regionalplanen på sin side representerer et helhetlig virkemiddel for samfunnsutvikling og har en høyere demokratisk legitimitet enn byvekstavtalen. Jo mer konkret byvekstavtalen blir når det gjelder arealdisponering og parkering, jo mer undermineres regionalplanen sin funksjon som retningsgivende for kommuneplanleggingen. Det er imidlertid ikke sikkert at dette gjelder for andre byområder i landet der regionalplanen har en annen funksjon og detaljeringsgrad.

Oppsummering

Rådene om framtidig utforming av byvekstavgifter er ikke entydige. Fra fylkeskommunen og fra planleggerhold frarådes det en mer konkret og detaljert byvekstavtale både når det gjelder arealdisponering og parkering. Byvekstavtalen bør heller vise til regionale planer og støtte opp under de demokratisk fattede vedtak. Ett annet råd var at byvekstavtalen kunne gjøres mer konkret, men da måtte det brukes mer tid på prosessene i forkant av avtalen.

På Nord-Jæren står en overfor et dilemma om en skal:

- videreføre dagens byvekstavtale som er forholdsvis generell når det gjelder arealdisponering og parkering (og bidrag til å oppnå nullvekstmålet) eller
- videreutvikle byvekstavtalens arealmessige dimensjon og dermed styrke muligheten for å oppnå nullvekstmålet, – men samtidig svekke regionalplanens funksjon

5.4.9 Er det noe KMD/FM har gjort som var bra og bør forsterkes, og var det noe de burde gjort annerledes? Er det noen andre som burde gjort ting annerledes?

Flere av informantene kom med innspill til endringer i byvekstavtalen og også hvordan instanser med ansvar for arealdelen av byvekstavtalen kunne bidra til dette.

Trekke fram plan og bygningsloven og støtte kommunene

En av planleggerne vi intervjuet gav uttrykk for at KMD kunne gi mer tyngde til byutvikling ved å trekke fram plan og bygningsloven, støtte kommunene ved å si at mange av byutviklingstemaene er for viktige og detaljerte tema for å beslutte på kort tid. Mange av temaene som tas opp i byvekstavtalen er temaer som hører hjemme i en formell planprosess, selv om det i slike avtaler kan være veldig fristende å slå fast i avtaleform hvordan det skal være. KMD og fylkesmannen kunne heller holde igjen og si at «*vi er enige, men vi må konsekvensutrede forslaget fordi det er planleggingens natur*». Man må ha litt is i magen selv om det kan være fristende å få banket inn ting kommunene burde ha fokusert på.

Jordvern burde vært inne som premissgrunnlag

Det ble uttrykt fra enkelte informanter at byvekstavtalen i større grad burde ta innover seg jordvern. I den sammenheng ble det også nevnt Fylkesmannens rolle var uklar; normalt er han nidkjær på arealbruken og er en sterk forsvarer av jordvern, men på Nord-Jæren skal det nå bygges ned tusenvis av mål uten at noe har blitt sagt. Fra enkelte virker det som om føringene departementet har lagt i byvekstavtalen teller mer enn føringene om jordvern.

Skjevt tyngdepunkt i forhandlingene

Det oppleves som en utfordring at KMD ikke stiller selv i forhandlingene om byvekstavtalen, men at fylkesmannen i stedet stiller på vegne av dem. Det kan ha en positiv side fordi fylkesmannen har større grad av lokal kunnskap, men det blir et skjevt tyngdeforhold. Statens vegvesen stiller til sammenlikning med vegdirektøren, og så sender KMD fylkesmannen. I tillegg sitter Samferdselsdepartementet med pengene, hvilket gjør dette skjeve maktforholdet om mulig enda skjevere. En annen informant gav uttrykk for at når kommunene stiller med ordførerne som kan snakke med stor forutsigbarhet på vegne av kommunene, da blir det rart dersom staten stiller med byråkrater som ikke kan snakke med forutsigbarhet, men må ta alt tilbake til Oslo først.

Fellesmøter mellom byene i innledningen av prosessen.

En av informantene på fylkesnivå savnet fellesmøter mellom byene som har byvekstavtaler i innledningen av prosessene. KMD hadde en god prosess ved oppstart av arbeidet med byvekststavelene, men det har ikke blitt like bra fulgt opp i ettertid. Dette kunne KMD ha lagt mer til rette for. Ett annet punkt som ble nevnt var at det i noen av møtene i regi av Samferdselsdepartementet ble litt mye detaljer om innretning av finansieringsordningene.

KMD må følge opp byvekstavtalen

En av informantene trakk fram eksempler på at KMD ikke alltid fulgte opp byvekstavtalen når det kom inn innsigelsessaker til departementet, selv når departementet sier at dette er et tydelig brudd på byvekstavtalen. Slike politiske beslutninger undergraver byvekstavtalen og det undergraver både respekten for og legitimiteten Fylkesmannen. Ordførerne i kommunene vet å utnytte dette.

Oppsummering

Det er forholdsvis tydelige forventninger til at KMD i sterkere kan promotere planlegging etter plan og bygningsloven og de sentrale aktørene her som en premisse for byvekstavtalen og ikke motsatt. Det er også innspill om at KMD kan legge til rette fellesmøter mellom byene som har byvekstavtaler, at de bør ha tyngre representasjon i avtaleforhandlingene og at de ikke må undergrave legitimiteten av avtalene i konkrete beslutninger. Det var også forventninger til at Fylkesmannen i byvekstavtalen større grad avklarte hvordan hensynet til jordvern var ivaretatt.

5.4.10 Bør utformingen av avtaleregimet endres (på arealområdet), i lys av disse erfaringene?

Det var ulike oppfatninger blant informantene om både erfaringene med avtaleregimet og koblingen til regionalplan og hvordan avtaleregimet eventuelt burde endres på arealområdet.

Positivt at arealsiden er kommet med, men fortsatt marginal og under press

For de fleste informantene var det positivt at arealdelen kom inn i byvekstavtalene, men den er fortsatt marginal og under press. Hovedfokus er på transport, noe som har sammenheng med at Samferdselsdepartementet som styrer forhandlingene, er opptatt av transport og politikere er opptatt av transportinvesteringer. Areal har en underordnet rolle. Byvekstavtalene bør understøtte vedtatte lokale planer. Ikke minst fordi man da kan unngå noe av den fremmedgjøringen som nå skjer.

Delta meninger om hvor konkret byvekstavtalen bør være

Dette var et av de mest omdiskuterte punktene blant informantene våre. Flertallsoppfatningen var helt klart at så lenge prosessene rundt frem-forhandlingen av byvekstavtalen er så lukket og blottet for innbyggermedvirkning som den er, så har ikke dette verktøyet legitimitet til å trenge seg inn på byplanleggingens og plan- og bygningslovens enemerker. Imidlertid mente én av informantene at det kunne ha vært en ide at byvekstavtalen var mer detaljert. Den kunne ha bygd på mye sterkere samfunns mål, der den i stedet har kommet inn i et uheldig spor med mye fokus på detaljer og finansiering.

Konkrete arealløsninger gjennom lokal arealplanlegging

De aller fleste av informantene mente at de konkrete arealløsningene burde komme gjennom tradisjonell, lokal arealplanlegging med innbyggermedvirkning for hvert steg. Byvekstavtalen må brukes til å styrke allerede demokratisk fattede vedtak, ikke til å fastslå hvordan ting skal være forut for slike prosesser. Byvekstavtalen i større grad burde slutte seg til regionale mål for utvikling. Anerkjennelse at ulike byområder er ulike, og at politikken kan differensieres. Både når det gjelder innhold i avtalene og forutsetning for finansiering. Avtaleregimet kunne i større grad vært et institutt for å støtte regional utvikling.

Arealkart og prioritert utbyggingsrekkefølge

En av informantene mente at avtaleregimet måtte ta hensyn til den lokale plansituasjonen. På Nord-Jæren, med tredje generasjons regional arealplan, vil det være riktig at byvekstavtalen viser til denne. I andre byregioner kan det være andre behov og der kan det være aktuelt å ha et arealkart med byvekstavtalen slik at det gikk fram tydelig hva arealdelen av byvekstavtalen innebar. En annen informant mente at prioritering av utbyggingsområder og rekkefølge burde tas med. En av informantene mente også at byvekstavtalen kunne hatt med formuleringer om at forslag til bolig og næringsområder som ikke støttet opp under nullvekstmålet, burde tas ut av kommuneplanen.

Byvekstavtaleregimet må ses i sammenheng utviklingen innenfor innsigelses-instituttet

En annen av informantene hadde refleksjoner knyttet til sammenhengen mellom introduksjon av byvekstavtaleregimet og endringer i den statlige og fylkeskommunal inngripen i arealplansaker. Fylkeskommunen har fått et økt samordningsansvar innen samfunnsplanlegging, men i konkrete saker kommer de ofte kun med faglige råd og ikke innsigelser (som må vedtas politisk). Fylkesmannen kan vise til statlige retningslinjer og byvekstavtalen, men har fått beskjed om å være mer tilbakeholden med innsigelser og i større grad respektere lokale vedtak. Ankesaker vil ofte ende i at kommunene får medhold. Byvekstavtalen på sin side bidrar til at kommunene og fylkeskommunen forplikter seg på en annen måte til statlige mål og retningslinjer og representerer en innskjerping av statlig styring.

Oppsummering

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

5.5 Oppsummering

Under oppsummeres informantene svar og våre vurderinger knyttet til hvert enkelt intervju spørsmål.

Hvordan påvirker byvekstavtalene den videre arealplanleggingen i regionene og kommunene?

Byvekstavtalen har påvirket rulleringen av kommuneplanen både underveis i planleggingen i kommunen, høringsprosessen og meklingen. Miljøvennlig transport og nullvekstmålet er blitt akseptert som en premisse for arealplanleggingen, samtidig som jordvernets betydning som en grunnleggende forutsetning er svekket. Arealdisponeringen er dreid mot fortetting og utbygging i sentrumsnære områder og utbygging på jomfruelig mark langt fra sentrum er skjøvet ut i tid. Parkeringspolitikken er skjerpet noe. Byvekstavtalen har også gitt Fylkesmannen grunnlag for å reise innsigelser til kommuneplanen og den har økt regionalplanens legitimitet vis a vis kommuneplanleggingen.

Hvordan samspiller partene i utformingen og gjennomføringen av arealtiltakene?

Inntrykket fra intervjuene om rulleringen av kommuneplan for Sandnes er at det på den ene siden er godt samspill og enighet mellom fylkeskommunen, Staten Vegvesen, Fylkesmannen og kommuneadministrasjonen om hvordan kommuneplanens arealdel burde endres. På den andre siden har det vært samspill og enighet mellom kommuneplankomiteen og utbyggingsinteresser/eiendomsbesittere om å være mot den store endringen

av utbyggings-strategi i kommunen. Det har også vært en god dialog mellom alle partene, men vår oppfatning er at det ikke har vært et godt samspill og samhandling mellom alle partene for å dreie utbyggingsstrategien mot fortetting og bygging sentrumsnært rundt knutepunkter og langs bybåndet, samt å unngå utbygging på jomfruelig mark langt utenfor sentrum. Vårt hovedinntrykk er derimot at dialogen, samhandlingen og samspillet mellom partene i forbindelse med rulleringen av kommuneplanen har vært preget av grunnleggende motsetninger når det gjelder valg av utbyggingsstrategi, noe som har hemmet et mer konstruktivt samspill mellom om hvordan kommuneplanens målsettinger og nullvekstmålet kunne oppnås.

Hvor ligger utfordringene for den arealmessige oppfølgingen av avtalene? Hva er lett, og hva er vanskelig å få til?

Selv om den nye kommuneplanen i Sandnes i større grad enn før prioriterer fortetting og utbygging i sentrumsnære områder og i nærheten av kollektivaksene viser intervjuene at det er flere utfordringer med å følge opp denne nye utbyggingsstrategien. Det dreier seg om at det er enklere og billigere å bygge ut på jomfruelige arealer, at eiendomsutviklere har tradisjon for denne type utbygging og at markedet har vært godt for denne type utbygging. Manglende prioritering av bynære utviklingsprosjekter i kommuneplanens arealdel i et marked med overskudd av boligarealer bidrar til at det blir vanskelig for kommunen å kunne sikre oppfølging av byvekstavtalen.

Hvilke egenskaper ved selve byvekstavtalene bidrar til om de påvirker den videre planleggingen?

Sentrale egenskaper ved byvekstavtalen som bidrar til at den påvirker arealplanleggingen er i første rekke det at *nullvekstmålet* er konkret og enkelt å forholde seg til. Byvekstavtalens *investeringsbudsjett for transportinfrastruktur og kobling til arealbruk* er også en egenskap ved byvekstavtalen som gir sterke føringer for kommuneplanens arealdel. Det er også andre forhold knyttet til byvekstavtaleinstitusjonen slik som stort mediefokus, de politiske kontroversene og det at kommunene har skrevet under på avtalen, som bidrar til avtalens legitimitet og påvirkning av planleggingen.

Hvilke sammenhenger er det mellom hvordan areal ble håndtert i forhandlingene og avtalene, og hvordan areal følges opp i videre arealplanlegging i kommunene og regionene?

Arealsspørsmål var ikke hovedpunkt i forhandlingene om byvekstavtalen på Nord-Jæren, men avtalen omfattet likevel en rekke prinsipielle føringer for arealplanleggingen. De fleste informantene er at den oppfatning at arealdelen av kommuneplanen for Sandnes ikke følger opp byvekstavtalen på tilfredsstillende vis, men rulleringen representerer likevel en tydelig dreining av utbyggingsstrategien slik at den er mer i samsvar med byvekstavtalen enn den forrige planen. Det at areal fikk begrenset oppmerksomhet i forhandlingene kan ha betydning for diskrepansen mellom byvekstavtalen og kommuneplanen.

Utfordrer avtalene det lokale handlingsrommet i arealpolitikken, og i så fall på hvilke måter? Hvilke problemer skaper evt. dette?

Regionalplan for Jæren 2013–2040 utfordret både den tradisjonelle utbyggings- og boligpolitikken og parkeringspolitikken i Sandnes. Byvekstavtalen understreket denne utfordringen både gjennom nullvekstmålet og ved å henvise til Regionalplan for Jæren. Disse

endringene bidro til at lokalpolitikkerne ikke kunne fortsette med den tradisjonelle arealpolitikken og at utbyggere opplevde mindre forutsigbarhet.

På hvilken måte påvirker byvekstavtalene forhold knyttet plansystemet og til medvirkning etter plan- og bygningsloven?

Undersøkelsene av byvekstavtalens påvirkning av rulleringen av kommuneplanen i Sandnes viser at byvekstavtalen både utfordrer plansystemet og medvirkningsprinsippene i plan- og bygningsloven. Intervjuene og dokumentstudiene viser at byvekstavtalen dels står i konkurranse med og dels understøtter de statlige og regionale føringene for kommunenes planlegging.

Hvordan kan fremtidige byvekstavgifter utformes for at de skal påvirke den videre arealplanleggingen i kommuner og regioner i retninger som bidrar til at man når nullvekstmålet? Hvilke råd vil de gi?

Rådene om framtidig utforming av byvekstavgifter er ikke entydige. Fra fylkeskommunen og fra planleggerhold frarådes det en mer konkret og detaljert byvekstavgift både når det gjelder arealdisponering og parkering. Byvekstavgiften bør heller vise til regionale planer og støtte opp under de demokratisk fattede vedtak. Ett annet råd var at byvekstavgiften kunne gjøres mer konkret, man da måtte det brukes mer tid på prosessene i forkant av avgiften. På Nord-Jæren står en overfor et dilemma om en skal:

- videreføre dagens byvekstavgift som er forholdsvis generell når det gjelder arealdisponering og parkering (og bidrag til å oppnå nullvekstmålet) eller
- videreutvikle byvekstavgiftens arealmessige dimensjon og dermed styrke muligheten for å oppnå nullvekstmålet, – men samtidig svekke regionalplanens funksjon

Er det noe KMD/FM har gjort som var bra og bør forsterkes, og var det noe de burde gjort annerledes? Er det noen andre som burde gjort ting annerledes?

Det er forholdsvis tydelige forventninger til at KMD i sterkere kan promotere planlegging etter plan og bygningsloven og de sentrale aktørene her som en premiss for byvekstavgiften og ikke motsatt. Det er også innspill om at KMD kan legge til rette fellesmøter mellom byene som har byvekstavgifter, at de bør ha tyngre representasjon i avtaleforhandlingene og at de ikke må undergrave legitimiteten av avgiftene i konkrete beslutninger. Det var også forventninger til at Fylkesmannen i byvekstavgiften større grad avklarte hvordan hensynet til jordvern var ivaretatt.

Bør utformingen av avtaleregimet endres (på arealområdet), i lys av disse erfaringene?

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

Referanser

- Amundsen, Helene, Petter Christiansen, Gro Sandkjær Hanssen, Hege Hofstad, Anders Tønnesen og Hege Westskog. 2019. Byvekstavtaler i flernivåperspektiv: helhetlig styringsverktøy med demokratiske utfordringer. *CICERO rapport 2019:13*. Oslo: CICERO.
- Sandkjær Hanssen, G., og Millstein, M (2021): Byvekstavtaler i Bergensområdet. By- og regionforskningsinstituttet NIBR OSLOMET
- Tennøy, A., Tønnesen, A. og Øksenholt, K.V. (2021) Arealdimensjonen i byvekstavtalene: Case Trondheimsområdet. TØI-rapport 1829/2021

Byvekstavtaler

- Samferdselsdepartementet: Prop. 47 S (2016–2017) Finansiering av Bypakke Nord-Jæren i Randberg, Sandnes. Sola og Stavanger kommunar i Rogaland
- Byvekstavtalen mellom Rogaland fylkeskommune, Stavanger, Sandnes, Sola og Randberg kommune og Staten 2017–2023 https://bymiljopakken.no/wp-content/uploads/2017/09/Byvekstavtale-for-Nord-J%C3%A6ren_ENDELIG.pdf
- Byvekstavtalen mellom Rogaland fylkeskommune, Stavanger, Sandnes, Sola og Randberg kommuner, Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019–2029 https://www.vegvesen.no/attachment/2879607/binary/1356235?fast_title=Byvekstavtale+mellom+Rogaland+fylkeskommune+%2C+Stavanger+%2C+Sandnes+%2C+Sola+og+Randberg+kommune+%2C+Samferselsdepartementet+og+kommunal-og+moderniseringsdepatementet+2019-2029.pdf
- Referat og protokoll fra byvekstavtaleforhandlingene og styringsgruppemøter for Bymiljøpakken: <https://bymiljopakken.no/moter/>

Kommuneplandokumenter fra Sandnes

- Sandnes kommune: Møtereferat Dialogmøte regionale myndigheter 24.09.2018
- Sandnes kommune: Kommuneplan 2019–2035. Oppsummering etter offentlig høring og forslag til revidert kommuneplan, Kommuneplankomiteen 16.10.2018
- Kommuneplan for Sandnes 2019–2035 Arealdelen (Plankart) https://www.sandnes.kommune.no/globalassets/tekniskeiendom/samfunnsplan/kommuneplan-2019-2035/endelig-vedtatt/kp2019_vedtatt_plan_11_03_19_redusert.pdf
- Kommuneplan for Sandnes 2019–2035 Bestemmelser og retningslinjer) <https://www.sandnes.kommune.no/globalassets/tekniskeiendom/samfunnsplan/kommuneplan-2019-2035/endelig-vedtatt/bestemmelser-og-retningslinjer-vedtatt-av-bystyret-11.3.19-rev-16.9.19-og-16.12.19.pdf>

- Kommuneplan for Sandnes 2019–2035 Samfunnsdel Vedtatt av bystyret 11.03.19
<https://www.sandnes.kommune.no/globalassets/tekniskeiendom/samfunnsplan/kommuneplan-2019-2035/endelig-vedtatt/samfunnsdel-vedtatt-av-bystyret-11.3.19.pdf>
- Sandnes kommune Saksprotokoll Kommuneplan for Sandnes 2019-2035
Sluttbehandling og egengodkjenning 11.03.19
<https://www.sandnes.kommune.no/globalassets/tekniskeiendom/samfunnsplan/kommuneplan-2019-2035/endelig-vedtatt/protokoll-bystyret-11.03.19.pdf>

Høringsuttalelser og meklingsprotokoll kommuneplan Sandnes

- Fylkesrådmannen i Rogaland: Kommuneplan for Sandnes 2019–2035 – Tilleggshøring 26.10.2018
- Fylkesutvalget i Rogaland: Melding om politisk vedtak – Kommuneplan for Sandnes 2019–2035 – Tilleggshøring 28.11.2018
- Fylkesmannen i Rogaland: Offentlig ettersyn – kommuneplan for Sandnes 2019–2035
Innsigelse og faglig råd 03.09.2018 <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-rogaland/dokument-fmro/miljo/hoyringsdokument/kommuneplanar/horingssvar-fra-fylkesmannen.pdf>
- Fylkesmannen i Rogaland: Tilleggshøring av ny kommuneplan for Sandnes 2019–2035
03.12.2018 <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-rogaland/dokument-fmro/landbruk/planar/tilleggshoring-av-ny-kommuneplan-for-sandnes-2019-2035.pdf>
- Fylkesmannen i Rogaland: Statlig samordning av innsigelser til kommuneplan for Sandnes 2019–2035
- Fylkesmannen i Rogaland: Protokoll fra meklingsmøter om kommuneplan for Sandnes
<https://www.sandnes.kommune.no/globalassets/tekniskeiendom/samfunnsplan/kommuneplan-2019-2035/endelig-vedtatt/godkjent-meklingsprotokoll-datert-7.2.19.pdf>
- Statens vegvesen: Uttale til offentlig ettersyn og høring av ny kommuneplan for Sandnes 2019–2035 – Innsigelse 27.08.2018

Regionalplan for Jæren

- Rogaland Fylkeskommune: Regionalplan for Jæren 2013–2040 Vedtatt i fylkestinget 22.10.2013 <https://www.rogfk.no/vare-tjenester/planlegging/gjeldende-planer-og-strategier/areal-og-samferdsel/areal/regionalplan-for-jaren-2013-2040/>
- Rogaland Fylkeskommune: Regionalplan for Jæren 2050 Felles plan for en bærekraftig og endringsdyktig region Vedtatt i fylkestinget 12.juni 2019
<https://www.rogfk.no/vare-tjenester/planlegging/gjeldende-planer-og-strategier/areal-og-samferdsel/areal/regionalplan-for-jaren-2050-del-1/>

Vedlegg 1: Intervjuguider

A Hvordan areal ble håndtert i BVA-forhandlingene og -avtalene

1. Bakgrunn

- Stilling, rolle i forbindelse med forhandlingen om byvekstavtalen

2. Hvordan ble areal håndtert i forhandlingen?

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

3. Hva var de største utfordringene knyttet til areal, og hvordan ble de løst?

- Hvordan foregikk arbeidet og samhandlingen?
- Var det noen som måtte gi mye, mens andre ikke gjorde det?
- Hvilke allianser oppsto, var det «hestehandel», etc.? Hvordan påvirket det?
- Hva var de største utfordringene og hvordan ble de løst? Hvorfor ble disse løsningene valgt? Og hva var alternativene?

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

- Hvilken betydning hadde eksisterende kommunale og interkommunale/regionale planer som premissgiver for avtalene? Hvor sterke føringer la de på forhandlingene og avtalene?
- Hvilken betydning hadde SPR-BATP?
- Hvilken betydning hadde byutredningene?
- Hvor sterke føringer la de ulike dokumentene på forhandlingen og avtalen?
- Hvilke dokumenter o.l. lå til grunn for utformingen av punktene med beskrivelser av de tre forvaltningsnivåenes arealforpliktelser?

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

- Hva slags intensjoner og forventninger hadde dere, og de andre involverte aktørene, mtp. hvor forpliktende det man la inn på arealsiden i avtalene skulle være? Altså hvordan det skulle påvirke den videre arealplanleggingen i kommunene og regionen?

6. Hvilken betydning hadde fastsettelse av arealindikatorer i forhandlingen?

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

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

- I hvilken grad/evt. på hvilke måter utfordrer avtalen det lokale handlingsrommet i arealpolitikken?
- I hvilken grad/evt. på hvilke måter påvirker byvekstavtalen forhold knyttet plansystemet og til medvirkning etter pbl?

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

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

10. Hadde (de forestående) endringer i kommunestrukturen noen innflytelse i forhandlingene?

11. Anbefalinger og forslag til endring

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

B i) Forankring av BVA i kommunene, og regional plans rolle i BVA, til administrasjon i kommunene

1. **Hva var prosedyrene for forankring av i) BVA og ii) RP i kommunestyret og i befolkningen?** Avklare eller utdype det vi har funnet i dokumentstudiene (kanskje sende vår oppsummering etter dokumentgjennomgangen i forkant av intervjuet?) angående:
 - a. Hva ble gjort for å forankre i) byveksttalen og ii) av regional plan i kommunestyret (grad av involvering og samskaping) i kommunestyret og i befolkningen?
 - b. Hva er forskjeller og ulikheter, hva er forklaringer på dette? Tidsperspektivet?
 - c. Mye/lite omtale av regional plan i byveksttalen i de tre BVA-områdene – hvorfor det?
2. **I hvilken grad forsto kommunestyret og befolkningen hva BVA innebærer (for areal)? Administrasjonens oversettelsesansvar**
 - a. Opplever du at politikerne i kommunestyret forsto hva BVA innebærer, særlig mtp. restriksjoner på kommunal arealplanlegging og arealutvikling (restriksjoner på utbygging utenom i definerte knutepunkter, forventninger om parkeringsrestriksjoner, mv.)?
 - b. Hvordan gikk du og administrasjonen frem for å bidra til at politikerne i kommunen forsto dette i forkant av vedtak om BVA?
 - c. Hva var de viktigste utfordringene knyttet til å forklare dette til folkevalgte og til befolkningen?
 - d. I hvilken grad lyktes dere i å 'oversette' innholdet i BVA til politikerne i kommunestyret slik at de skjønnte hva det innebar?
 - e. Fikk dere hjelp til dette, for eksempel av fylkeskommunen eller FM?
 - f. Hva med befolkningen, opplever du at de forsto hva BVA innebærer (særlig mtp. restriksjoner på arealutvikling)?
 - g. Hvilke strategier hadde dere for å informere om dette til innbyggerne? (Bruk av lokalavis, kommunens hjemmeside, sosiale medier etc)
 - h. Mer generelt, hva ble de dominerende diskusjonene knyttet til BVA? I pressen, generelt? Hvordan påvirket det forankringsarbeidet?
 - i. Har det vært tilstrekkelig åpenhet rundt forhandlingene? Har medier/ dere kunne gå offentlig ut med standpunkt/uenigheter?
 - j. Forbedringspotensial: Hvordan kan det legges til rette for at både politikerne og befolkningen forstår innholdet i og konsekvensene av byveksttalen bedre? Hva tenker du at dere (eller andre) kunne gjort bedre?
3. **Hva har vært regional plans rolle mtp. oppfølging av arealdelen av byveksttalen?**
 - a. Hvilken rolle spiller regional / interkommunal plan for kommunal planlegging i byområdene? (veldig overordnet)
 - b. Hvilken rolle spilte regional / interkommunal plan konkret i forhandlingene om byveksttalen (inngår også i intervjuguide om areal i forhandlingene)
4. **Utvikling av arealindikatorene – hvordan gikk dere frem for å sikre lokaldemokratisk forankring av disse? (hvis relevant)**

5. **Hvordan følger Fylkesmannen opp arealdelen i byvekstavgiftene?**
 - a. Hvordan følger fylkesmannen opp kommunene i rulleringen av kommuneplanens arealdel, eksempelvis i sin veiledning etter pbl?
 - b. Hvordan følger fylkesmannen opp kommunene i oppfølgingen av areal i byvekstavgiftene? Hva med andre med innsigelsesmyndighet?
6. **Slik du ser det, hva er de viktigste styrkene og svakhetene ved byvekstavgiftene?**
 - a. Hva er styrkene ved byvekstavgiften sett fra kommunens ståsted?
 - b. Hva er svakhetene ved byvekstavgiften sett fra kommunens ståsted?
 - c. I hvor stor grad er det uenighet om virkemidler og prioritering av tiltak?
 - d. I hvor stor grad er det uenighet om styringssystemet med byvekstavgifter?

B ii) Forankring av BVA i kommunene, og regional plans rolle i BVA, til politikere i kommunene

1. **Hva var prosedyrene for forankring av i) BVA og ii) RP i kommunestyret og i befolkningen?** Avklare eller utdype det vi har funnet i dokumentstudiene (kanskje sende vår oppsummering etter dokumentgjennomgangen i forkant av intervjuet?) angående:
 - a. Hva ble gjort for å forankre i) byvekstavgiften og ii) av regional plan i kommunestyret (grad av involvering og samskaping) i kommunestyret og i befolkningen?
 - b. Hva er forskjeller og ulikheter, hva er forklaringer på dette? Tidsperspektivet?
 - c. Mye/lite omtale av regional plan i byvekstavgiftene i de tre BVA-områdene – hva skyldes dette?
2. **I hvilken grad forsto kommunestyret og befolkningen hva BVA innebærer (for areal)?**
 - a. Opplever du at politikerne i kommunestyret forsto hva BVA innebærer, særlig mtp. restriksjoner på kommunal arealplanlegging og arealutvikling?
 - b. Hvordan gikk du og administrasjonen frem for å bidra til at kommunestyret forsto dette i forkant av vedtak om BVA?
 - c. Hvilke utfordringer opplevde dere når det gjelder forankring av BVA i kommunestyret, og prosedyrer knyttet til dette? Tidsperspektivet?
 - d. Hvordan kan dere få til bedre forankringsprosedyrer innad i kommunestyret?
 - e. Hva med befolkningen, opplever du at de forsto hva BVA innebærer (særlig mtp. restriksjoner på arealutvikling)?
 - f. Hvilke strategier hadde dere og hvilke utfordringer opplevde dere når det gjelder forankring av BVA i befolkningen og prosedyrer for dette?
 - g. Mer generelt, hva ble de dominerende diskusjonene knyttet til BVA? I pressen, generelt? Hvordan påvirket det forankringsarbeidet?
 - h. Har det vært tilstrekkelig åpenhet rundt forhandlingene? Har medier/ dere kunne gå offentlig ut med standpunkt/uenigheter?
 - i. Forbedringspotensial: Hvordan kan det legges til rette for at både politikerne og befolkningen forstår innholdet i og konsekvensene av byvekstavgiftene bedre? Hva tenker du at dere (eller andre) kunne gjort bedre?

3. **Utvikling av arealindikatorne – hvordan gikk dere frem for å sikre lokaldemokratisk forankring av disse?** (hvis relevant)
4. **EVENTUELT**, og med fokus på relevans for oppfølging av arealdelen av byveksttalene: **Hva har vært regional plans rolle mtp. oppfølging av arealdelen av byveksttalene?**
 - a. Hvilken rolle spiller regional / interkommunal plan for kommunal planlegging i byområdene? (veldig overordnet)
 - b. Hvilken rolle spilte regional / interkommunal plan konkret i forhandlingene om byveksttalen (inngår også i intervjuguide om areal i forhandlingene)
5. **Utvikling av arealindikatorne – hvordan gikk dere frem for å sikre lokaldemokratisk forankring av disse?** (hvis relevant)
6. **Hvordan følger Fylkesmannen opp arealdelen i byveksttalene?**
 - a. Hvordan følger fylkesmannen opp kommunene i rulleringen av kommuneplanens arealdel, eksempelvis i sin veiledning etter pbl?
 - b. Hvordan følger fylkesmannen opp kommunene i oppfølgingen av areal i byveksttalene? Hva med andre med innsigelsesmyndighet?
7. **Slik du ser det, hva er de viktigste styrkene og svakhetene ved byveksttalene?**
 - a. Hva er styrkene ved byveksttalen sett fra kommunens ståsted?
 - b. Hva er svakhetene ved byveksttalen sett fra kommunens ståsted?
 - c. I hvor stor grad er det uenighet om virkemidler og prioritering av tiltak?
 - d. I hvor stor grad er det uenighet om styringssystemet med byveksttaler?

C Hvordan BVA påvirker/har påvirket den videre arealplanleggingen

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



NORCE Norwegian Research Centre AS
www.norceresearch.no