

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Arealdimensjonen i byvekstavtalene for Bergensområdet

Gro Sandkjær Hanssen og Marianne Millstein

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Gro Sandkjær Hanssen
Marianne Millstein

Arealdimensjonen i byvekstavgiftene for Bergensområdet

NIBR-rapport 2021:4

Andre lignende publikasjoner:

NIBR-rapport 2019:13

**Regional bolig-, areal- og transportplanlegging.
Status og utviklingsmuligheter**

NIBR-rapport 2016:10

**Staten og bærekraftig byutvikling. En kartlegging
av statens ansvar og roller i byutviklingsavtaler.**

Tittel: Arealdimensjonen i byveksttallene i Bergensområdet

Forfatter: Gro Sandkjær Hanssen og Marianne Millstein

NIBR-rapport: 2021:4

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-336-0

Prosjektnummer: 201521

Prosjektnavn: Utredninger knyttet til samordnet bolig-, areal transportplanlegging i byområdene som omfattes av ordningen med byveksttall (Deloppdrag 2a).

Oppdragsgiver: KMD/ TØI

Prosjektleder: Gro Sandkjær Hanssen

Referat: Rapporten beskriver erfaringer med samvirket mellom byveksttall og arealplanlegging i Bergensområdet.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Mars 2021

Antall sider: 65

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet - storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no
<http://www.oslomet.no/nibr>

Vår hjemmeside:

© NIBR 2021

Forord

Byvekstavtaler er et sentralt verktøy for å sikre at veksten i persontransport i storbyområdene tas med kollektivtransport, sykling og gange, slik at det målet om nullvekst i personbiltrafikken kan nås. Gjennom avtalene forplikter stat, fylkeskommuner og kommuner seg til å samarbeide om å utvikle areal og transportsystemene på måter som bidrar til nullvekstålet.

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 oppsummerer funn fra dokumentstudier og intervjuer knyttet til byvekstavtalene for Bergensområdet, primært knyttet til avtalen som gjelder for 2019-2029. Studien ble gjennomført i 2020. Temaene i rapporten er hvordan areal ble håndtert i avtaleforhandlingene og -avtalen, samt lokaldemokratisk forankring av byvekstavtalen, avtalens legitimitet og rollen til regionale planer. Informanter fra stat, fylkeskommune og kommuner er blitt intervjuet, både administrative og politiske. Vi vil takke alle informantene for å ha stilt opp til intervjuer og delt sin erfaring og kunnskap med oss.

De samme undersøkelsene er også gjennomført og rapportert for Trondheimsområdet (TØI-rapport 1829/2021) og Nord-Jæren (NORCE-rapport 2/2021). 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.

På NIBR har Gro Sandkjær Hanssen og Marianne Millstein gjennomført studien og skrevet rapporten.

NIBR, mars 2021

Erik Henningsen
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Sammendrag	4
Summary	6
1 Innledning – bakgrunn og formål med deloppdraget.....	8
2 Om byvekstavtalen mellom kommunene Bergen, Askøy, Øygarden, Alver og Bjørnafjorden, Vestland fylkeskommune og Staten for perioden 2019-2029.....	9
2.1 Kort om avtaleområdet.....	9
2.2 Finansieringen av avtalen	9
2.3 Arealdimensjonen i avtalen.....	10
2.4 Organiseringen av gjennomføringsfasen.....	12
3 Forskningsdesign og metode.....	14
4 Arealdimensjonen i forhandlingene	15
4.1 Om forhandlingene om den nye byvekstavtalen	15
4.2 Hva var de største utfordringene og hvordan ble de løst?	18
4.3 Hvilken betydning hadde eksisterende regionale planer, statlige retningslinjer og utredninger, mv. i forhandlingen?	22
4.4 I hvilken grad omhandlet forhandlingen felles forpliktelse til måloppnåelse på tvers av forvaltningsnivåene?	24
4.5 Hvilken betydning hadde fastsettelse av arealindikatorer i forhandlingen?	26
4.6 Hvordan er spørsmål knyttet til hvorvidt avtalen utfordrer det lokale handlingsrommet blitt håndtert?.....	27
4.7 Informantenes anbefalinger og forslag til endringer	27
5 Forankring	29
5.1 Formelle vedtak om byvekstavtalen i fylkeskommunen og kommunene	29
5.2 Prosedyrene for forankring av byvekstavtalen i kommunestyrene.....	30
5.3 Prosedyrene for forankring i og informasjon til befolkningen i kommunen.....	32
5.4 Fylkesmannen og fylkeskommunens rolle i forankringsarbeidet (oversetterrollen)	33
5.5 Byvekstavtalen bygger på regionale planer – er de regionale planene godt forankret i kommunene?.....	34
5.6 Forbedringsforslag – forankring	36
6 Hvordan har byvekstavtalen påvirket den videre arealplanleggingen?.....	38
6.1 Hvilke konkrete endringer i arealplanleggingen legger byvekstavtalen opp til?.....	38
6.2 Hvor ligger utfordringene for den arealmessige oppfølgingen av avtalene? Hva er lett, og hva er vanskelig å få til?.....	38
6.3 Hva blir resultatene: arealplaner og arealutvikling i tråd med avtaler og nullvekstmålet? Eksempelet Bergen: Revidering av kommuneplanens arealdel (KPA) i henhold til byvekstavtalen fra 2017	39
6.4 Hvilke egenskaper ved selve byvekstavnene bidrar til om de påvirker den videre planleggingen?	46
6.5 Sammenhenger mellom hvordan areal ble håndtert i forhandlingen/ avtalen og hvordan det følges opp	49
7 Hva er styrkene og svakhetene ved byvekstavtalen sett fra kommunens ståsted?.....	52
7.1 Styrker	52
7.2 Svakheter	53

7.3	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?.....	54
	Referanser	56
	Vedlegg 1.....	58
	Vedlegg 2.....	63
	Vedlegg 3.....	65

Sammendrag

Byvekstavtaler er et sentralt verktøy for å sikre at veksten i persontransport i storbyområdene skjer gjennom kollektivtransport, sykling og gange, slik at målet om nullvekst i personbiltrafikken kan nås. Gjennom avtalene forplikter stat, fylkeskommuner og kommuner seg til å samarbeide om å utvikle areal og transportsystemene på måter som bidrar til nullvekstmålet.

Rapporten undersøker hvordan areal ble håndtert i BVA-forhandlingene og -avtalene i Bergensområdet, hvordan avtalene ble forankret i kommunene og rolle regional plan hadde her, og hvordan avtalene har påvirket den videre arealplanleggingen.

Når det gjelder hvordan areal ble håndtert i BVA-forhandlingene og -avtalene og hvordan dette ble forankret i kommunen, viser studien av Bergensområdet at spørsmål knyttet til lokal autonomi og lokalt handlingsrom i arealpolitikken var et svært viktig tema i forhandlingene. For det første gjaldt dette det prinsipielle spørsmålet om kommunal autonomi som arealmyndighet etter plan- og bygningsloven (pbl, 2008) og hvor mye av denne autonomien som ble påvirket av forpliktelsene i avtalen. For det andre var det knyttet til hvor mye av sentraliseringspolitikken kommunen opplevde at statlige og regionale aktører sto for og som den måtte ta inn i sin arealpolitikk. For mange av omegnskommunene – ikke minst for de utkantkommunene (utenfor avtaleområdet) som skulle slå seg sammen med omegnskommuner i avtaleområdet – var forslaget om fortetting i de utpekte regionale vekstsentrene en trussel mot lokalt selvstyre i arealspørsmål, fordi det utfordret lokalpolitiske ønsker om å kunne tillate utbygginger også i mer spredtbygde strøk. Erfaringene fra de to forhandlingsrundene peker på følgende forbedringspunkter:

- *Økt bevissthet om tidsbruk:* Mange av informantene opplevde en altfor omfattende tids- og ressursbruk i forhandlingene, i form av den store mengden av aktører som deltok og den økte tidsbruken dette førte til for å forankre og komme til enighet.
- *Bedre rutiner for forankring:* Forhandlingene bar preg av at alle måtte «hjem» og forankre forslag til tiltak, avtaletekst etc. i eget kommunestyre eller i egen politisk ledelse på nasjonalt nivå. Bedre rutiner for slik praksis – for eksempel gjennom at møtevirksomhet var koordinert med kommuners møtesyklus i kommunestyrene, kunne effektivisert forhandlingsprosessen.
- *Felles visjonsbygging.* Forhandlingsprosessene bør også romme tid til felles visjonsbygging mellom partene, for at alle skal få økt eierskap til resultatene.
- *Parallellitet:* Det at forhandlingene skjedde parallelt med kommunesammenslåingsprosesser og valgkamp, opplevdes som uheldig fra de kommunale aktørenes side. Dette var kapasitetskrevene for ledelsen. Det førte også til polarisering av en del spørsmål/elementer i byvekstavtalen (bompenger) som tok oppmerksomheten vekk fra helheten i avtalen. Parallellitet mellom egne planprosesser og byvekstavtaleprosesser oppleves derimot som hensiktsmessig, fordi prosessene kan gi hverandre gjensidig drahjelp. Særlig trekkes det frem at regionale planstrategier, planprosesser og reforhandlinger av byvekstavtaler bør sees i sammenheng.
- *Større grad av likeverdighet:* Kommuner bør i større grad behandles som likeverdige parter, og andre parter bør lytte til de behov kommunene har for å nå nullvekstmålet.

Når det gjelder hvordan avtalene har påvirket den videre arealplanleggingen i kommunene i Bergensområdet, viser undersøkelsen et sterkt samvirke mellom regionale planer og byvekstavtalene. Prinsippene i de regionale planene for areal- og transport legges eksplisitt til

grunn for avtalene. Forhandlingene om avtalene er derfor påvirket av hvor gode de regionale planprosessene har vært, og hvor godt de regionale planene er forankret i kommunene.

Vi ser også en klar effekt av avtalene på hvordan kommunene arbeider for å legge prinsippene i regionale planer og byvekstavtalene til grunn i sin arealpolitikk. For det første *forsterkes kommunenes forpliktelser* til å ivareta prinsippene om areal- og transportplanlegging i de regionale planene gjennom signering av avtaler. De aller fleste informantene både fra lokalt, regionalt og statlig nivå, opplever at avtaleordningen bevisstgjør partene om prinsippene i planene og «modner tanken» om en strammere arealpolitikk. For det andre bidrar en slik avtalebasert «pakkepolitikk» til å *koordinere infrastrukturtiltak og arealpolitikk*, og dermed forene krefter og virkemidler for å nå et felles mål. For det tredje har den siste generasjonen byvekstavtaler *utvidet avtaleområdet til hele byregionen*, slik at ikke bare kjernebyen er avtalepart, men også omegnskommunene. Slik sett favner avtalen hele byregionen, og virkemidler innenfor dette området kan lettere sees i sammenheng. De fleste informantene mener at dette var en styrke fra de første generasjonene byvekstavtaler til den siste generasjonen. For det fjerde bidrar avtalene til å bygge opp arenaer mellom lokalt, regionalt og nasjonalt lederskap, som informanter opplever *bygger tillit og samarbeidskultur* mellom forvaltningsnivåene. Nettopp det at det er det øverste lederskapet som møtes oppgis av flere å være essensielt. Disse arenaene er knyttet til både forhandlingene og gjennomføringen av gjeldende avtaler, og de er arenaer hvor de ulike forvaltningsnivåene kommer nærmere en felles forståelse, både av målbildet og hvordan de skal komme seg dit. For det femte oppgir flere av informantene at disse arenaene, sammen med de mer administrative arenaene knyttet til byvekstavtalene, *utgjør viktige læringsarenaer*. Dette gjelder ikke minst for omegnskommunene. Diskusjonene modner også tankene.

Hvordan kan erfaringene innhentet i denne studien forbedre avtaleordningen, slik at den fører til en mer hensiktsmessig arealutvikling i hele byområdet for å nå nullvekstmålet?

- Statlige aktører bør i mye større grad ha respekt for lokaldemokratiske beslutningsprosesser, forankringsprosesser og valgcykluser.
- Forankringsprosessene i kommunene bør generelt være grundigere, og må legges til rette av prosesskoordinatorene fra Statens vegvesen.
- Det er viktig at statlige aktører viser et stort engasjement for å komme til enighet om en avtale, og utviser kløkt og forståelse for det politiske arbeidet som gjøres lokalt.
- Infrastrukturtiltak har arealmessige konsekvenser: Kanskje bør avtaleordningen sikre større lokalpolitisk forankring og beslutningsmyndighet gjennom at prioritering av tiltak i større grad overlates til de lokale politiske organene.

Summary

Urban growth agreements (UGA) is a key tool for ensuring the “zero-growth-goal”, the goal of zero growth in *passenger car traffic* in metropolitan areas. The growth in mobility needs that follow from population growth has to be managed through increasing use of public transport, cycling and walking. Through the agreements, national (state), regional (counties) and local (municipalities) governments commit to co-operate in developing land-use and transport systems in ways that contribute to this objective.

This report summarizes the study of how *the land-use dimension* was handled in the negotiations and agreements in the metropolitan area of Bergen (two generations of UGAs), and how the agreements were anchored in the municipalities it comprises. We also illuminate the role of existing regional plans in these processes, and how the agreements have influenced land-use planning in the different municipalities in the metropolitan area of Bergen.

Starting with the UGA negotiation, the study of the Bergen metropolitan area shows that issues related to local autonomy and local room for maneuver in land-use policy were important issues in the negotiation. Firstly, this concerned the fundamental question of municipal autonomy, as the authority of land-use planning is a local matter, according to the Norwegian Planning and Building Act (PBA, 2008). Secondly, important questions related to the expectations of local densification policies was dealt with. For many of the surrounding municipalities - not least for the peripheral municipalities that were to merge with those municipalities immediately surrounding Bergen - the proposal for densification in the designated regional growth centers was perceived as a threat to local autonomy, because it challenged local political goals of maintaining and developing sparsely populated areas. The experiences from the two rounds of negotiations point to the following points for improvement:

- Increased awareness of time used in the negotiations: Many of the informants experienced an excessive use of time and resources in the negotiations, due to the number of actors participating and the time use needed to anchor decisions in political bodies ‘at home’ in order to reach an agreement.
- Better routines for anchoring decisions: Throughout the negotiations, various actors had to “go home” and anchor proposals for measures, agreement text, etc. in their own municipal council or in their own political leadership at national level. This was challenging in particular for the municipalities who also negotiated municipal merging processes. Better routines for such practices - for example through coordination of meeting activities with the meeting cycle in the municipal councils, could significantly streamline the negotiation process.
- Joint vision building. The negotiation processes should allow time for joint vision building between the parties, so that everyone experience ownership of the results.
- Parallelism: That UGA negotiations took place in parallel with municipal merger processes and local election campaigns, was perceived as unfortunate by the municipal actors. This diminished the capacity of the leadership. It led also to the polarization of a number of issues in the UGAs (in particular the issue of toll roads), which made it more difficult to communicate the totality of tools included in the UGA. At the same time, parallelism between the municipalities’ own planning processes and UGA processes were seen as productive, because the processes can be mutually supportive. In particular, it was emphasized that regional planning strategies, municipal planning processes and renegotiations of urban growth agreements should be seen in context.
- More egalitarian approach: Municipalities should to a greater extent be treated as equal parties, and other parties should listen to the needs of the municipalities in order to achieve the zero growth goal.

Regarding the question of how the agreements have affected the broader land-use planning in the municipalities in the metropolitan area of Bergen, the study shows a strong interplay between regional plans and the urban growth agreements. The principles in the regional plans for land-use and transport are explicitly used as basis for the agreements, especially the coordination of transport investments and the principle of avoiding urban sprawl. The UGA negotiations are therefore affected by the quality of the regional planning processes, and how well the regional plans are anchored in the municipalities.

We also see a clear effect of the agreements on how the municipalities work to integrate the principles of the regional plans (and the UGAs) in their own land-use policies. Firstly, the municipalities' obligations to safeguard the principles of land-use and transport planning in the regional plans are strengthened through the signing of agreements. The vast majority of informants from the local, regional and national level experienced that the UGAs makes the parties aware of the principles in the plans, and that the platform created through negotiations helps maturing the idea of a stricter land-use policy that can reduce urban sprawl. Secondly, such an agreement-based "package policy" helps to coordinate infrastructure measures and land-use policy, and thus unite forces and instruments to achieve a common goal. Thirdly, the last generation of UGAs has expanded the agreement area to the entire urban region, so that not only the core city is a party to the agreement, but also the surrounding municipalities. In this sense, the agreement embraces the entire urban region, and measures can more easily be seen in context. Most informants view this as an improvement from the first generations of UGAs and a strength of the last generation of UGAs. Fourth, the agreements contribute to establish arenas where local leadership, regional leadership and national leadership meet and that contribute to building trust and a culture of cooperation between the various actors and levels of government. Several informants pointed out that it is essential that these arenas are platforms where the top leadership meets. These arenas are linked to negotiations as well as to the implementation of current agreements. They are arenas where the various levels of government build common understanding of goals and objectives and how these can be realized. Fifth, several of the informants state that these arenas, together with the administrative arenas linked to the UGAs, constitute important learning arenas. This applies not least to the surrounding municipalities.

How can the experience gained in this study improve the UGA process, so that it leads to a more appropriate land-use development in the entire urban area, which is conducive to the zero growth goal?

- State actors should acknowledge and take into account the importance of local democratic decision-making processes, anchoring processes and election cycles.
- The processes of building ownership in the municipalities should generally be more thorough, and must be facilitated by the process coordinators from the Norwegian Public Roads Administration.
- It is important that state actors demonstrate a commitment to reach an agreement and understanding of local political processes.
- Infrastructure measures have spatial consequences: The UGA process could possibly ensure greater local political support and decision-making authority if decisions regarding the prioritization of measures to a greater extent is transferred to local political bodies.

1 Innledning – bakgrunn og formål med deloppdraget

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, «nullvekstmålet». Infrastrukturtiltak har lenge vært – og er stadig – det viktigste elementet i den pakkepolitikken som nå har fått benevnelsen «byvekstavtaler». I de siste generasjonene av denne type «pakkepolitikk» har arealdimensjonen fått en mer og mer fremtredende rolle. Det er særlig denne dimensjonen det nå er et behov for å innhente mer kunnskap om. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), ved Tore Leite, ønsker nå en systematisk erfaringsinnhenting om hvordan avtaleprosessene har fortonet seg, med fokus på arealdimensjonen. Mens flere andre byområder har vært studert tidligere (Amundsen mfl 2019, Tønnesen mfl 2019, Westskog mfl 2020, Simeonova mfl 2017), er byvekstavtalene i Bergensområdet har ikke tidligere vært studert.

Studien som presenteres i rapporten omfatter mange dimensjoner. Deloppdraget skal svare på hvordan areal ble håndtert i forhandlingene om en ny byvekstavgift som også omfattet omegnskommunene (D02), og hvilken rolle byvekstavgiften spiller for Bergen og omegnskommunenes videre arealpolitikk (inkludert strategisk temakart og rullering av KPA i Bergen kommune) (D02). Prosjektet skal videre bidra til kartlegging og drøfting som er knyttet til deloppdrag 1 om lokalpolitisk legitimitet og regional plans rolle knyttet til forhandlingene om byvekstavgiften for Bergen (2017) og Bergensområdet (2019). Prosjektet gjennomføres i samarbeid mellom TØI (prosjektledelse), NORCE og NIBR, OsloMet.

Likelydende studier er gjort på Nord Jæren og Trondheim, og publiseres i rapporter fra NORCE og TØI i 2021. Tematisk kan spørsmålene studiene har stilt knippes rundt følgende strukturerende temaer:

- i) Hvordan areal ble håndtert i BVA-forhandlingene og –avtalene
- ii) Forankring av avtalene i kommunene og regional plans rolle i BVA
- iii) Hvordan BVA har påvirket den videre arealplanleggingen

2 Om byvekstavtalen mellom kommunene Bergen, Askøy, Øygarden, Alver og Bjørnafjorden, Vestland fylkeskommune og Staten for perioden 2019-2029

2.1 Kort om avtaleområdet

Det ble inngått en byvekstavtale mellom Bergen kommune, Hordaland fylkeskommune, Samferdselsdepartementet (SD) og Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) september 2017. Bergen var det første byområdet som inngikk byvekstavtale etter at regjeringen i 2016 besluttet å samordne bymiljøavtalene og byutviklingsavtalene. Den første byvekstavtalen skulle vare fra 2017-2023. I avtalen er det blant annet lagt til grunn statlig medfinansiering av videre utbygging av Bybanen til Fyllingsdalen (Prop 11S (2017-2018)). For å sikre midler til å følge opp kommuner sin del av byvekstavtalen, ble det parallelt arbeidet frem en ny bypakke for Bergen. Den nye bypakken skal avløse Bergensprogrammet, og har en innkrevingsperiode på 20 år, fra 2018 til utgangen av 2037. Det ble her lagt opp til at tidsdifferensierte bompengetakster skulle videreføres i eksisterende bomstasjoner. I tillegg skulle det innføres miljødifferensierte bompengesatser, og etableres nye bomstasjoner i bydeler som ikke hadde bompengelinndeling, alt etter lokalpolitiske ønsker. I en merknad i Prop 11s (2017-2018) ble det lagt inn at avtalen skulle reforhandles senest våren 2018.

I 2018 ble det bestemt at fire omlandskommuner skulle inviteres til forhandlinger om byvekstavtale: Lindås, Os, Askøy og Fjell kommune. Forhandlingene skulle egentlig ferdigstilles innen utgangen av 2018, men pågikk frem til våren 2019. Et utkast var klart for signering i mai 2019, men Os kommune erklærte da at de ikke ønsket å signere før etter kommunevalget i 2019. Den nye byvekstavtalen ble derfor først inngått i november 2019 (formelt vedtatt i fylkestinget og kommunestyrene i januar/februar 2020 og signert i september 2020). Etter kommunesammenslåingene, ble avtalen da formelt inngått mellom Samferdselsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Vestland fylkeskommune og kommunene Bergen, Askøy, Øygarden, Alver og Bjørnafjorden. Byvekstavtalen skal reforhandles i etterkant av Stortingets behandling av ny Nasjonal transportplan, høsten 2021.

Fra 2020 ble Øygarden kommune, Sund kommune og Fjell kommune slått sammen til nye Øygarden kommune. Radøy kommune, Meland kommune og Lindås kommune ble nye Alver kommune. Fusa kommune og Os kommune ble nye Bjørnafjorden kommune. Kommunesammenslåingene som gikk til dels parallelt med forhandlingene, bidro til å komplisere forhandlingene i byområdet. Prinsippet som ble nedfelt i byvekstavtalen er at selv om de nye delene av kommunene blir en del av avtaleområdet, blir de likevel ikke en del av den geografiske enheten hvor nullvekstmålet måles (måleområdet). Måleområdet vil bare omfatte de opprinnelige delene av kommunene som var med i avtaleområdet før 2020. Arealene som utgjorde kommunene Øygarden, Sund, Radøy, Meland og Fusa omfattes dermed ikke av nullvekstmålet når avtaleområdet nå er utvidet tilsvarende fra 2020. I praksis betyr dette at selv om de nye kommunene er innlemmet i selve avtaleområdet, vil de geografiske grensene til Bergen, Lindås, Os, Fjell og Askøy utgjøre grensene nullvekst måles innenfor (måleområdet). Det samme gjelder rapportering av de øvrige indikatorene (areal).

2.2 Finansieringen av avtalen

Hovedmålet er at veksten i persontransporten skal tas med kollektivtrafikk, sykling og gange (nullvekstmålet), og nullvekstmålet er knyttet til samlet kjøretøykilometer innenfor avtaleområdet. I

et brev fra Samferdselsdepartementet datert 31.10.18 ble det avklart at nullvekstmålet bare gjelder innenfor de geografiske grensene til det opprinnelige avtaleområdet, altså Bergen, Askøy, Lindås, Os og Fjell, og dette er da spesifisert i avtalen. Videre vises det til at Bergen kommune har mer ambisiøse mål. Bergen kommune har egne ambisjoner om at personbiltransporten, sammenliknet med 2013, skal reduseres med 10% innen 2020 og 20% innen 2030. I tillegg er det en ambisjon om at tiltak i avtalen ikke skal føre til flere skadde og drepte i trafikken, i tråd med nullvisjonen. Det blir også vist til et nasjonalt mål om 20% sykkelandel i de største byene.

Byvekstavtalen er pakkepolitikk (Tønnesen mfl. 2019, Westskog mfl. 2020), og i pakken ligger det statlige investeringer, egenfinansiering fra kommunen gjennom bompenger, og finansiering fra fylkeskommunale midler, slik tabellene under hentet fra avtalen, viser (BVA 2020, s. 6 og 7)

Tabell 1: Finansiering av byvekstavtalen, årleg gjennomsnitt og totalt i perioden (utanom Bybanen). Mill. 2020-kr.

	Årleg gjennomsnitt, 2019–2029	Totalt i perioden 2019–2029
Programområder Rv*	408	4492
Belønningsmidlar	314	3 457
Reduserte bompengar og betre kollektivtilbod (2020–2029)	110	1 100
Reduserte billettprisar til kollektivtrafikk (2020–2029)	50	500
Fylkeskommunale midlar	270	2 700
Sum	1 152	12 249

Midlene blir fordelt mellom partene etter folketall (sjekk)

Tabell 3: Statlege midlar fordelt på partane, for perioden 2019-2029. Årleg gjennomsnitt. Mill. 2020-kr.

	Post 30-midlar ¹	Belønningsmidlar	Totalt
Skyss	–	280,0	280,0
Bergen kommune	285,1	23,76	308,9
Alver kommune	29,5	2,46	32,0
Bjørnafjorden kommune	25,0	2,08	27,1
Øygarden kommune	38,7	3,22	41,9
Askøy kommune	29,7	2,47	32,2
Totalt	408	314	722

¹ Årleg bidrag frå staten over post 30 er avhengig av framdrift i prosjekta og finansieringsbehov i porteføljen

² Skyss får tildelt 280 mill. årleg i belønningsmidlar til drift av kollektivtransport innanfor avtaleområdet. Av desse er 25 mill. årleg øyremerka låg- og nullutsléppsteknologi.

2.3 Arealdimensjonen i avtalen

Under kapittel 5 «Arealplanlegging» presenteres byvekstavtalen som å være en «integrert del av regional og kommunal planlegging. Kommunen er planmyndighet, og byvekstavtalen vidarefører nasjonale og regionale føringar i statlege planretningslinjer og regionale planar. Kommuneplanane i avtaleområdet skal legge nullvekstmålet i avtalen til grunn» (BVA s. 8). Videre er teksten som følger (ibid, s.8):

«Mål for arealutvikling:

- Lokalisering av nye bustader, handel, service og annen besøks- og arbeidsintensiv verksemd skal i hovudsak skje i regionale vekstsoner.

- Utanfor dei regionale vekstsonene skal det kunna bli lagt til rette for utbygging for å oppretthalda gode og levande lokalsamfunn.
- Det skal vera høg arealutnytting i sentrumsnære område og høg kvalitet i all by- og tettstadsutvikling.»

Deretter presenteres de vedtatte føringene som ligger til grunn for avtalen, som er «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023, Statlige planretningslinjer og regionale planar» (ibid, s. 8).

Videre sier avtalen at «konsentrert byutvikling rundt kollektivknutepunkt er vesentleg for å utvikle et attraktivt og velfungerende kollektivsystem», og at dette er en «nøkkel for å få til en attraktiv by- og tettstadutvikling. Arealbruk og kollektivsystem må gjensidig bygge opp om kvarandre. Desse prinsippa er lagt til grunn for det strategiske utbyggingsmønsteret i Regional areal- og transportplan for Bergensområdet.» Avtalen sier videre at Regional areal- og transportplan skal bli lagt til grunn for framtidig rullering av kommuneplaner, men at den ikke har tilbakevirkende kraft. I rullering av kommuneplanene forventes kommunene å revurdere utbyggingsareal som er avsatt til bebyggelse, men ikke er i tråd med prinsippene i mål og prinsipper i de regionale planene, dersom de ennå ikke er regulert. Dersom de de likevel ikke vil gjøre endringer, så må dette begrunnes. (ibid, s. 9).

Utbyggingsmønster

Regional areal- og transportplan for Bergensområdet og Regional plan for attraktive senter i Hordaland legger føringer for utbyggingsmønsteret, og målet er at hoveddelen av veksten i boliger og arbeidsplasser skal skje innenfor regionale vekstsoner. De regionale vekstsonene er knyttet til fylkessenter, bydels- eller regionsenter, og i gangavstand til kollektivstopp. Utenfor de regionale vekstsonene skal det likevel kunne bli lagt til rette for utbygging for å «oppretthalda gode og levande lokalsamfunn» og at «Mindre tettstader med stabile bumiljø og gode nærmiljø er ein positiv ressurs for regionen» (BVA 2020, s.9). Avtalen sier at det likevel er viktig at kommunene gjennom planlegging legger til rette for å minimere transportbehovet, gjennom å definere lokal senterstruktur i kommuneplanene, og prioritere fortetting og utbygging som utnytter ledig kapasitet i sosial og teknisk infrastruktur, samt tar hensyn til grønnstruktur og arealverdier.

Partene sine forpliktelser om arealbruk

Når det gjelder de statlige forpliktelsene om arealbruk, skal staten bidra «aktivt med oppfølging av statlige planretningslinjer og regionale planer for å nå målsetting om nullvekst i personbiltransporten». Det er også et avtalepunkt som sier at «statlige arbeidsplasser og besøksintensive virksomheter skal lokaliseres i definerte senterområder og i kollektivknutepunkt i samsvar med statlig planretningslinjer for bolig, areal- og transportplanlegging (SPR-BATP), Regional areal- og transportplan for Bergensområdet og Regional plan for attraktive senter i Hordaland» (ibid, s.9)

Når det gjelder de regionale forpliktelsene i byvekstavtalen så står det at oppfølgingen av Regional areal- og transportplan for Bergensområdet og Regional plan for attraktive senter i Hordaland skal bidra til å nå nullvekstmålet for personbiltrafikk i avtaleområdet. Videre forplikter fylkeskommunen seg til at fylkeskommunale tjenester skal lokaliseres i samsvar med føringer gitt i Regional areal- og transportplan for Bergensområdet og Regional plan for attraktive senter i Hordaland (ibid, s. 9-10).

Når det gjelder de kommunale forpliktelsene i byvekstavtalen, så er de mange, siden kommunene er de primære arealmyndighetene jfr. pbl (2008). Kommunen forplikter seg til å oppdatere kommuneplanene som gjelder for avtaleområdet, i tråd med målet for byvekstavtalen og mål, strategier og retningslinjer i Regional areal- og transportplan for Bergensområdet og Regional plan for attraktive senter i Hordaland. Dette arbeidet skal bli prioritert i løpet av første halvdel av avtaleperioden (2024). Kommunene skal prioritere å:

- Gjennomføre ei analyse av fortetningspotensialet i regionale vekstsoner og utarbeide en oversikt over hvilke arealreserver som kan samsvara med nullvekstmålet.
- Definere lokal senterstruktur i kommuneplanen i tråd med regionale planar.
- Fastsette utstrekning av regional vekstsone gjennom kommuneplanens arealdel
- Fastsette sentrumsutstrekning i regionsenter.
- Gjennomføre en kommunal handelsanalyse som grunnlag for kommuneplanen.
- Konkretisere arealtiltak og utarbeide talfesta mål for arealbruk i regional vekstsone.
- Definere behov for areal til infrastruktur for låg- og nullutsleppsteknologi.

Avtalen sier videre at det innenfor eksisterende ordninger kan være aktuelt med statlig og fylkeskommunal støtte til tiltakene. Videre omtaler også byvekstavtalen parkeringspolitikk innenfor temaet «arealplanlegging». Her er siktemålet at kommunene ved oppdateringen av kommuneplanens arealdel, skal innføre maksimalnormer for parkering for alle relevante arealformål innen næring og bolig. Kommunene får mulighet til å differensiere normene geografisk (ibid, s.10).

Indikatorer

I tilknytning til byvekstavtaleforhandlingene ble det utviklet en egen Indikatorveileder for Bergensområdet (datert 6.12.2019). Hovedhensikten med indikatorene for areal og parkering er å følge areal- og transportutviklingen i byområdene som inngår bymiljø-/byveksttaler (kap 5, s.7). Det er lagt opp til en fleksibel tilnærming i operasjonaliseringen av de fleste av disse indikatorene, og det skal rapporteres på disse annethvert år. For oppfølging av innsatsområdet areal skal det rapporteres på to arealindikatorer:

A) Boligenes avstand til avtaleområdets større sentra/store kollektivknutepunkter. Presisering: Nye boligers avstand til avtaleområdets større sentra/store kollektivknutepunkt, sammenlignet med totalgjennomsnittet i referanseåret for byvekstavtalen.

B) Besøks-/arbeidsplassintensive arbeidsplassers avstand til avtaleområdets større sentra/store kollektivknutepunkt. Presisering: Nye besøks-/arbeidsplassintensive arbeidsplassers avstand til avtaleområdets større sentra/store kollektivknutepunkter, sammenlignet med totalgjennomsnittet i referanseåret for byvekstavtalen.

Veilederen påpeker at metoder må tilpasses lokale forhold, og at lokale parter må vurdere hvilke sentre/knutepunkter som skal legges til grunn for GIS-analysene. Det åpnes også for å rapportere kvalitative beskrivelser ved behov av forhold som ikke enkelt kan fanges av GIS-analyse (se også vedlegg).

2.4 Organiseringen av gjennomføringsfasen

Byvekstavtalen styres gjennom partnerskapet Miljøløftet (se avtalen 2019-2029). Byvekstavtalen blir ledet av en politisk styringsgruppe, ledet av statssekretæren fra Samferdselsdepartementet. Gruppen består også av representanter for politisk ledelse i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Vestland fylkeskommune, Bergen kommune, Alver kommune, Øygarden kommune, Askøy kommune og Bjørnafjorden kommune. Den politiske styringsgruppa skal saksbehandle et fireårige handlingsprogram og årlige budsjett for byvekstavtalen.

Statens vegvesen v/ Vegdirektøren har ansvaret for å lede en administrativ styringsgruppe for oppfølging av byvekstavtalen (omtalt som administrativ koordineringsgruppe i Nasjonal transportplan 2018-2029). Staten skal også representeres av Jernbanedirektoratet og representanter for Fylkesmannen. Det er de lokale partene som velger hvem som skal

representere dem. I avtalen står det også at det skal opprettes en egen styringsgruppe for Bypakke Bergen, som har råderett i saker som gjelder prioritering av bompengemidler i henhold til Prop. 11 S (2017–2018). Avtalen sier at denne styringsgruppa skal bestå av vegdirektøren (leder), byråd for byutvikling i Bergen kommune, fylkesordføreren i Vestland, jernbanedirektøren og fylkesmannen.

Videre sier avtalen at prosjekt og tiltak i byvekstavtalen blir prioriterte gjennom *porteføljestyling*. Det innebærer at tiltakene blir prioriterte på grunnlag av en samlet vurdering basert på bidrag til måloppnåelse, disponible midler, samfunnsøkonomisk lønnsomhet, planstatus og kapasitet på planlegging og gjennomføring. Avtalen sier at det kan bli gjort endringer innenfor pakken for å sikre rasjonell framdrift og økonomistyring. Arbeidet med porteføljestylinga skal skje gjennom årlig rullering av et fireårig handlingsprogram med hovedvekt på mål- og resultatstyring. Prioriteringer og rapportering vil bli lagt fram for Stortinget i forbindelse med de årlige budsjettene.

3 Forskningsdesign og metode

Rapporten bygger på datamateriale samlet gjennom dokumentstudier og dybdeintervjuer med aktørene i forhandlingene.

De mest sentrale dokumentene er regionale planer (inkludert høringsrapportene for regional plan for areal og transport), tidligere og nåværende avtaletekst, referater fra forhandlingsmøtene samt referat fra behandlingen av forhandlingsresultatet i de respektive politiske organene. Vi har også studert revideringen av kommuneplanens arealdel i Bergen, med høringsinnspill. Begrunnelsen for å velge Bergen, er at kommunen har hatt en tidligere runde med byvekstavtaler. Det er derfor veldig interessant å se hvordan Bergen kommune har operasjonalisert forpliktelsene i avtalen inn i egne planer, først og fremst i kommuneplanens arealdel. Kommuneplanens arealdel er nylig blitt revidert i tråd med forpliktelsene i avtalen, og vedtatt i 19.juni 2019.

Vi gjorde også et mediesøk i Retriever for å få et innblikk i hvordan forhandlingene ble kommunisert og debattert i Bergensområdet. Koblingen mellom byvekstavtalen og regionale planer er sentralt fordi det blant annet belyser i hvilken grad byvekstavtalen oppfattes som mer eller mindre forpliktende og fordi tidligere høringsrunder gjenspeiler noen av de sentrum-periferikonfliktene som preget forhandlingene.

Vi gjennomførte til sammen 12 dybdeintervjuer med representanter fra statlig nivå, regionalt nivå og i alle kommunene som var invitert inn i forhandlingene. Representanter for alle kommunene involvert i forhandlingene ble intervjuet. Om de hadde kapasitet, snakket vi med både politiske og administrative ledere.

Vestland fylkeskommune (politisk og administrativt)	2
Kommunepolitikere Bergen og omegnskommuner	4
Administrativt ansatte Bergen og omegnskommuner	4
Representant Fylkesmannen i Vestland	1
Representant Statens vegvesen (forhandlingsleder SVV)	1

De semi-strukturerte intervjuene (se intervjuguide i vedlegg 1) ble gjennomført på zoom/teams og telefon, tatt opp på lydfil, og transkribert ordrett etterpå. Informantene fikk transkriberingen fra samtalen til gjennomlesning og korrektur. I rapporten er sitat fra informantene anonymisert, men siden det er et lite utvalg fikk informantene rapporten til gjennomlesning, og kunne godkjenne sitatbruken. Intervjuene ble lagt inn og kodet i det kvalitative databehandlingsprogrammet Nvivo. Kodene fulgte i stor grad de som tidligere var definert for analysen av byvekstavtaleforhandlingene i Trondheimsregionen, men vi utviklet også noen koder spesifikt for Bergensområdet på temaer som framsto som særlig sentrale (se vedlegg).

4 Arealdimensjonen i forhandlingene

4.1 Om forhandlingene om den nye byvekstavtalen

4.1.1 Tidsrom

Forhandlingene om den nye byvekstavtalen for perioden 2019 – 2029 startet opp i 2018. Utgangspunktet var byvekstavtale mellom Bergen kommune, Hordaland fylkeskommune, Samferdselsdepartementet (SD) og Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) i 2017, som skulle vare til 2023. Bakgrunnen var også Stortingsproposisjon 11S (2017-18) «Finansiering av Bypakke Bergen i Hordaland.» Her var det lagt opp til at avtalen skulle reforhandles våren 2018. Avtalen ble først signert 4.12.2019. Det ble gitt tilslutning til den framforhandla byvekstavtalen ved vedtak i Bergen bystyre 29.1.2020, Alver kommunestyre 20.2.2020, Askøy kommunestyre 6.2.2020, Bjørnafjorden kommunestyre 18.2.2020, Øygarden kommunestyre 20.2.2020 og Vestland fylkesting 10.2.2020. Bergen kommune gjorde vedtak 22.4.2020 om bruk av tilskudd til reduserte bompenger. Vestland fylkesting gjorde vedtak 3.3.2020 og 12.5.2020 om bruk av tilskudd til reduserte bompenger og bedre kollektivtilbud, samt tilskudd til reduserte kollektivsatser. Etter drøftinger i regjeringa sluttet Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet seg til den framforhandla byvekstavtalen i september 2020. Her ble følgende tillegg lagt til: «Ei justert målformulering og nye føringar for målemetodikk blei fastsett etter at forhandlingane var avslutta, jf. brev av 8.6.2020 til dei ni største byområda. Det vidareutvikla nullvekstmålet skal leggjast til grunn i arbeidet med byvekstavtalen for Bergensområdet: / byområda skal klimagassutslepp, kø, luftforureining og støy reduserast gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransporten blir teken med kollektivtransport, sykling og gange. Dei lokale partane skal sjølve vere med på å definere om det er formålstenleg med ei soneinndeling for avtaleområdet i tråd med føresetnadene i brevet av 8.6.2020» (BVA 2020). Avtalen ble så signert av alle parter, også statlige, først 24.9.2020.

4.1.2 Organisering og deltakelse

Det er to sentrale forskjeller mellom den første forhandlingsrunden om byvekstavtale for Bergen (2017) og byvekstforhandlingene for Bergensområdet. For det første inviterte man nå nabokommuner i byområdet som avtalepartnere, i tillegg til Bergen, fylkeskommunen og staten. For det andre fikk arealpolitikken en mer sentral plass, noe som også ga fylkesmannen, som statens representant i arealspørsmål, en svært viktig rolle i forhandlingene. På det kommunale nivået ble forhandlingene ledet av politikere, med assistanse fra administrativt ansatte. Både ordførere og rådmann/kommunedirektør satt i forhandlingsmøtene. Det var en politisk og administrativ styringsgruppe, der begge i praksis deltok. Det ble besluttet at forhandlingsmøtene i utvalget skulle være åpne. Kommunene hadde ofte med seg representanter fra egne forhandlingsutvalg, samt representanter for de andre omegnskommunene som var i sammenslåingsprosesser, tilstede på møtene. Fylkets representanter hadde en viktig koordinerende rolle mellom kommunene inn mot forhandlingsmøtene (se mer under Forankring). Til sammen var det derfor en svært stor forsamling som satt rundt forhandlingsbordet, og en stor gruppe fra de kommunene som skulle slå seg sammen med omegnskommunene, satt «ringside». I intervjuene kommer det frem en del frustrasjon over at det forsinket forhandlingsprosessen med såpass mange aktører til stede, selv om ikke alle satt ved det formelle forhandlingsbordet. Samtidig bidro det til at forhandlingene ble mer gjennomsiktede, og at kommunene noe enklere kunne holde representanter for sammenslåingskommunene, orienterte underveis. Organiseringen av forhandlingene oppleves av de involverte som reelle 'gi-og-ta' forhandlinger, der man brukte alle de virkemidlene som forhandlingsinstituttet gir rom for. De formelle forhandlingsmøtene var åpne, og pressen hadde adgang, noe som var nytt sammenliknet med hvordan forhandlingene har vært gjennomført tidligere. Dette opplevdes både som å ha fordeler og ulemper.

4.1.3 Vurdering av forhandlingsarenaen

I motsetning til den forrige generasjonen byvekstavgift, hvor det kun var Bergen kommune som var med, ble forhandlingene i denne generasjonen byvekstavgift gjennomført av en langt større gruppe. I denne byvekstavgiften var omegnskommunene Askøy, Øygarden, Alver og Bjørnafjorden også inkludert. Disse kommunene var i forhandlingsperioden ennå ikke blitt slått sammen. Det var nær kontakt mellom de kommunene som satt ved forhandlingsbordet og kommunene de var i en sammenslåingsprosess med. Som tidligere nevnt, deltok representanter fra disse kommunene i de åpne møtene. I studien er det særlig noen erfaringer som trekkes frem av flere.

- *Størrelsen på forhandlingsutvalget var utfordrende*

De aktørene som hadde vært med i flere generasjoner av byvekstavgiftforhandlinger merket en stor forskjell på muligheten til å ha smidige forhandlinger, når forhandlingsutvalget nå besto av svært mange aktører. Siden omegnskommunene var midt inne i sammenslåingsprosesser, fikk man en situasjon hvor det bare var de fire daværende omegnskommunene Askøy, Lindås, Fjell og Os som var partnere rundt bordet, mens et sett av politisk og administrative ledere fra kommunene de skulle slå seg sammen med, satt på gangen. I forhandlingene måtte partnerkommunene stadig ut og forankre forslag hos disse. Disse bisitterne opplevde en stor usikkerhet på vegne av sine innbyggere. Som en av informantene sa

«der satt fullt opp med ordførere og administrasjon, så hele salen var full. Det er klart, at det å få til noe smidig med en så stor forsamling, er veldig vanskelig. Og alle skal ut og inn og ha sine formøter og sånn, hvis det var noe de var uenige om. Så den smidigheten og replikkvekslingen og humoren også, det å klare å få til noe der og da. Slik at det blir reelle forhandlinger, og man faktisk ser åpninger mot handlingsrom. Det er ikke så lett når det er så mange» (Politisk representant 2).

- *Tidsbruken i fra alle deltakerne i forhandlingsprosessen må kunne rettferdiggjøres av hva man får igjen*

Svært mange av informantene opplever en unødig omfattende tidsbruk i forhandlingsprosessen, også sammenliknet med tidligere generasjon byvekstavgifter. Til dels store delegasjoner reiste inn fra omegnskommunene, og det var en rekke formøter etc. i tillegg til selve forhandlingene. Forhandlingene krevde også mye forberedelser i de enkelte kommunene. Mange mener at den totale tids- og ressursbruken til alle partene som var involvert, ikke helt kunne rettferdiggjøres ut fra de begrensede midlene man forhandlet om.

- *Tidspunktet for forhandlingene var uheldig*

Forhandlingene foregikk tidsmessig parallelt med to andre prosesser: kommunesammenslåingsprosessene og valgkamp til kommunestyre- og fylkestingsvalgene i 2019. Sammenslåingsprosessene var svært arbeidskrevende for kommunene, og båndla mye av ledelsens kapasitet, samtidig som at de var forventet å bruke mye tid i byvekstavgiftforhandlingene. Dette opplevdes som svært krevende for både den administrative og politiske ledelsen i kommunene. Mange av omegnskommunene skulle slå seg sammen med relativt små nabokommuner med mer rurale trekk. Og i mange av forhandlingene rundt kommunesammenslåing var nettopp arealpolitikk et viktig tema, hvor de skrev seg sammen i intensjonsavtaler om at arealpolitikken skulle sikre at man fikk en fornuftig vekst i *hele* den nye storkommunen, også ute i distriktene. I disse intensjonsavtalene var det viktig for de rurale kommunene at ikke alt skulle sentraliseres inn mot regionsentre og andre sentra i de største kommunene. Slik sett bidro byvekstavgiftforhandlingene til det motsatte, at kommunene som satt som partnere i forhandlingene, nettopp skulle forplikte seg til en sterkere regional sentralisering. En ordfører beskrev det som

«utrolig krevende... Og usikkerheten rundt betydningen av arealtiltakene for de kommunene som skulle slå seg sammen var veldig tydelig. Og i tillegg er det jo sånn at man binder opp for en langtidsperiode. Og når du nærmer deg et valg, dette skjer jo i all politikk i stor grad, at man da vegrer seg for å ta stilling til store, viktige, presiserende saker rett for valg skal gjennomføres. Så en klar anbefaling for senere runder er at man forsøker å legge forhandlingene tidlig i en fireårsperiode. Sånn at man har en naturlig avstand til kommende valg.» (Politisk representant 5)

Forhandlingene strakk seg ut over våren 2019, og ble ikke inngått før etter valget. Å legge forhandlingene tidsmessig så nært valget fikk konsekvenser. For det første valgte en ordfører å bruke muligheten til å ikke signere før valget, og fikk på den måten trenert avtaleinngåelsen. Det vil si at det som var så å si et ferdigforhandlet utkast i mai 2019 ikke ble signert eller ferdigstilt av partene, men ble utsatt til etter kommunevalget. Hovedargumentasjonen for å utsette signeringen, var at nye politikere i de respektive kommunestyre, bystyre og fylkesting måtte få anledning til å påvirke en avtale som skulle binde opp aktørene for en tiårsperiode. I følge mange av informantene fikk dette konsekvenser for valgresultatet, ved at forhandlingene rørte rundt i det regionale konfliktlinjene og mobiliserte motstanderne sterkt. I følge ordføreren så var det et sterkt demokratiargument for dette, at det var de nye politikerne som måtte vedta det de skulle gjennomføre fremover. Men resultatet ble, ifølge ham, også at avtalen ble bedre, både når det gjaldt økonomisk uttelling for aktørene, kommunene og de lokale partene og større tekstlig sett.

- *Tillit mellom aktørene er essensielt - uformelle arenaer var med på å sikre dette*

Flere av informantene trekker frem behovet for uformelle arenaer, ved siden av de formelle, for å sikre den tilliten og smidigheten som forhandlingsordningen er avhengig av. Dette ble til dels ivarettatt i forhandlingene.

4.1.4 Hvor viktig var arealspørsmålet i forhandlingen?

Arealdimensjonen blir trukket frem som et av de viktigste spørsmålene i forhandlingene, av nesten alle informantene. Usikkerhet og uenigheter om arealpolitikken gjorde at forhandlingene dro ut i tid og det var en viktig årsak til at signeringen av forhandlingsresultatet ble utsatt til etter kommunevalget i 2019. Flere informanter beskriver hvordan det preget de politiske diskusjonene i omegnskommunene. Mens Bergen allerede hadde vært gjennom slike forhandlinger og dermed også modnet egen arealpolitikk og posisjon, så var dette nytt terreng for de andre kommunene.

Overordnet så handlet arealspørsmålet om balansen mellom hvor mye kommunene fikk (infrastrukturprosjektmidler) og hvor mye de måtte gi (arealpolitikk). Det som særlig gjorde at arealspørsmålet fikk så stor plass – og ble så betent – var at det berørte det prinsipielle spørsmålet om kommunalt selvstyre for kommunen som arealmyndighet. Dette prinsippet er et bærende prinsipp i dagens plan- og bygningslov (2008). Det var særlig viktig for omegnskommunene, fordi flere av dem hadde en eksisterende arealpolitikk som i større grad brøt med den nasjonale og regionale arealpolitikken. Bergen, på den andre siden, hadde strammet inn sin arealpolitikk som et resultat av den første generasjonen byvekstavtale, og hadde i stor grad en arealpolitikk som var i samsvar med nullvekstmålet. Det var derfor en klar sentrum-periferidynamikk knyttet til arealdimensjonen, både mellom Bergen og omegn, men også innenfor kommunene (sentraene – versus utkantene, særlig i sammenslåingskommunene). Det handlet altså ikke kun om størrelse på midler, men også hvor investeringer skulle skje i henhold til krav om senterstruktur.

4.2 Hva var de største utfordringene og hvordan ble de løst?

4.2.1 De største utfordringene relatert til arealdimensjonen – knyttet til fem spørsmål

Studien viser at de største utfordringene i forhandlingene var knyttet til følgende

a) Et prinsipielt spørsmål om konsekvensene av byvekstavtalen for kommunal autonomi som arealmyndighet

For det første er dette et prinsipielt spørsmål om kommunal autonomi som arealmyndighet, og i hvilken grad forpliktelsene i avtalen ville påvirke denne autonomien og bety en innstramming av arealpolitikken. Omegnskommunene var kritiske til det de så på som en sentraliseringspolitikk fra staten sin side. For omegnskommunene var forslaget om fortetting kun i de utpekte regionale vekstsentrene en trussel mot lokalt selvstyre i arealspørsmål, fordi prinsippet utfordret lokalpolitiske ønsker om å kunne tillate utbygginger også i mer spredtbygde strøk. Selv om den regionale planen knesatte dette prinsippet, så opplevde kommunene at de hadde et visst handlingsrom. Dette fordi de regionale planene opplevdes som svake, og enkelte satte spørsmålstegn ved hvor forpliktende den var. Enkelte informanter påpekte at det i bunn og grunn ikke var uenighet om målsetninger, prioritering eller virkemidler, men ble en forhandling om rammene for det lokale selvstyret. Omegnskommunene var urolige for at en byvekstavtale ville føre til en mer rigid praktisering av innsigelsesordningen fra fylkesmannens side, med utgangspunkt i de regionale planene. Som en administrativt ansatt fra en kommune sa: «Så egentlig går det på at kommunen ønsker å beholde sitt selvstyre når det kommer til arealplanlegging. Man ønsker ikke at Staten skal overstyre det, eller fylkesmannen da som det i praksis blir ... Så det som er uroen, særlig i det politiske miljøet, det var at dette var grunnlag for å styrke fylkesmannen sin overprøving av kommunestyret sine vedtak». Konsekvensene for det lokale selvstyret ble et gjennomgående spørsmål i forhandlingene, og forankringen av avtalen i gjeldende planretningslinjer og planer ble tatt opp i diverse dialog- og informasjonsmøter som Fylkesmannen avholdt i kommunene.

b) Sentrum-periferidimensjonen i byområdet

For det andre var det en sterk sentrum-periferidimensjon i byområdet: mellom kjerneby og omegnskommuner, som man også finner i de andre avtaleområdene, men også til dels innenfor omegnskommunene og særlig de som skulle slå seg sammen med omkringingliggende kommuner. Denne sentrum-periferidimensjonen hadde mange lag, også fordi kjernebyen Bergen allerede hadde hatt en runde med byvekstavtale, mens omegnskommunene var partnere for første gang. Geografien i byområdet der store deler av de inkluderte kommunene ikke nødvendigvis har 'bymessig' struktur, ble trukket frem som en av de viktigste hindringene for å bli enige om nullvekstmål og generelle prinsipper om arealutvikling.

Den andre problemstillingen var derfor hvor mye regional sentralisering avtalen la opp til, og hvor stor sentraliseringseffekt tiltakene ville få til sammen. Omegnskommunene var urolige for at intensjonene om å utvikle 'hele kommunen' - som var særlig viktig for sammenslåingskommunene og lå til grunn for intensjonsavtaler - ikke ville bli mulig å realisere. I tillegg til balansen mellom kjerneby og omegnskommuner, ble det også et spørsmål om balanse av utbygging og fortetting rundt den definerte senterstrukturen i de regionale planene. Spesielt gikk konflikten på hvor mye frihet omegnskommunene skulle ha til å fravike prinsippene i de regionale planene. Omegnskommuner opplevde at den regionale planens prinsipper om senterstruktur, som ble videreført i byvekstavtalen, var tilpasset en storby, og i liten grad tilpasset virkeligheten i mer rurale, spredtbygde strøk. Utfordringen ble forsterket av to parallelle løp:

kommunesammenslåingsprosessene og kommunevalgkampen. De kommunene som skulle slå seg sammen med randsonekommunene til Bergen, hadde i all hovedsak en mer spredtbyggd karakter. Disse var engstelige for at det kun skulle tillates vekst i regionale vekstsoner, slik disse var definert i regional plan. Disse regionale vekstsonene ligger primært i sentrumsområdet til randsonekommunen, altså tettest på Bergen. De mer perifere kommunene fryktet at det ikke ville tillates vekst i deres område innenfor den nye større kommunen etter sammenslåingen. Omegnskommunene visste dessuten at ved å legge til rette for eneboligområder så kunne de tiltrekke seg barnefamilier, og ønsket ikke å få begrenset denne muligheten.

c) Balansen mellom arealelementene (pisk) og infrastrukturprosjektene (gulrot) i pakken

En tredje konfliktlinje handlet om balansen mellom tiltakene i pakken, mellom arealelementene (pisk) og de infrastrukturprosjektene som ble lagt inn (gulrot). Mange opplevde at byrdefordelingen var skjev, og at omegnskommunene gav mer enn de fikk i form av økt kollektivtilbud (fylkeskommunen) og statlige investeringer. Da forhandlingene ble fryst første gangen, var det fordi kommunene opplevde at den økonomiske 'gulroten' som staten la fram, ikke var god nok. Også her spilte spenningen mellom sentrums-periferiområder inn. Representanter for flere av omegnskommunene påpekte at det er ikke sannsynlig at kollektiv og sykkel vil fungere som en overordnet strategi for å få ned biltrafikken på grunn av lange avstander og dårlig tilrettelegging. Som en av informantene påpekte, så blir det utfordrende når man «har to forskjellige virkeligheter å forholde seg til når en skal angripe det som i utgangspunktet er en felles problemstilling» (administrativ ansatt 4)

Flere informanter fra omegnskommunene opplevde at «pakkepolitikken» i byvekstavtalen primært var rigget for kjernebyen Bergen, og passet best der. I kjernebyen var det lett å se sammenhengen mellom en stor statlig investering til bybane, som skulle svares ut av kommunen med fortetting rundt bybaneknutepunktene. I omegnskommunene var tiltakene som fikk statlig investering mindre, og det var ikke så lett å se sammenhengen mellom disse og de arealforpliktelsene kommunene ble forventet å gå med på. Det var lettere å definere 'gode og treffsikre virkemidler' i Bergen der sammenhengen mellom løsninger og arealforpliktelser gir mening, som en informant uttrykte det, mens tiltakspakkene for omegnskommunene ble vanskeligere å konkretisere. Dette handlet også om at de nye kommunene som ble innlemmet i avtalen, i mindre grad hadde klart definerte prosjekter som kunne igangsettes relativt raskt i kjølvannet av en inngått avtale.

Balansen mellom de prosjektene kommunen får har mye å si for hvordan kommunen selv klarer å rettferdiggjøre forpliktelsene de tar på seg i arealpolitikken, overfor innbyggerne. Forhandlingene ble som tidligere nevnt fryst i løpet av prosessen, fordi de lokale aktørene mente det økonomiske tilbudet fra staten var for dårlig, veid opp mot de motytelsene som staten krevde på arealsiden. Endringen av avtaleområdet fra første generasjon byvekstavtale til andre generasjon, hvor man inkluderte et geografiske område som dekket 9 kommuner totalt (før sammenslåingene), førte til at den potten som skulle fordeles ble strødd utover til mange flere. Dermed oppsto det en ny utfordring, med at den potten som var satt av til byområdet var relativt liten når den skulle deles på så mange flere.

d) Avgrensingen av avtaleområdet

For det fjerde var det en stor diskusjon rundt avgrensingen av avtaleområdet, som også henger sammen med sentrum-periferidynamikken vi har nevnt tidligere. Forhandlingene foregikk parallelt med kommunesammenslåingsprosesser, hvor den innerste kransen av omegnskommuner til Bergen var i ferd med å slå seg sammen med kommuner utenfor. Kommunene utenfor var relativt små kommuner med lite bymessig utbygging, og de hadde sterke bygdesamfunn som de ønsket å ta vare på og videreutvikle gjennom bolig og næringsutvikling. Dermed ble et viktig spørsmål om den nye avgrensingen av avtaleområdet også skulle gjelde hele arealet til de nye,

sammenslåtte, kommunene. Kommunene var redde for at byvekstavtalen ville påvirke vekstpotensialet i bygdene. Dette førte til vanskelige politiske diskusjoner internt i de kommunene som skulle slå seg sammen, hvor de var redd for at avtalen ville føre til at arealpolitikken i Bergen plutselig skulle få virkning langt ut i grendene. De statlige aktørene gikk derfor med på at avtaleområdet bare skulle gjelde de opprinnelige omegnskommunene, ikke de kommunene som ble slått sammen med dem. Dette førte til at avtaleområdet skjærer gjennom de nye kommunene.

e) Usikkerhet rundt effekten av arealtiltak

For det femte var det stor diskusjon rundt effekten av arealtiltak. Byvekstavtalene er en form for «pakkepolitikk» (Tønnesen mfl. 2019, Westskog mfl. 2020, Amundsen m.fl. 2019), hvor ulike tiltak (investeringer) blir koblet sammen. Noen av tiltakene for å bidra til nullvekstmålet, er enkle å estimere effekten av på kort sikt, for eksempel bompenger. Arealpolitikken er et tiltak som vil påvirke nullvekstmålet på lang sikt, kanskje i et 20-årsperspektiv, og er dermed vanskeligere å beregne effekten av. I tillegg er det mange andre faktorer som kan spille inn (boligpreferanser, næringslivslokalisering, teknologisk utvikling), som det er vanskelig å isolere effekten av. Dette var også et av diskusjonstemaene i forhandlingene. Siden tiltak knyttet til arealpolitikk var den mest krevende for lokalpolitikere å gå med på, var det svært viktig for dem at de tiltak de forpliktet seg til å gjennomføre faktisk bidro til å nå det overordnede målet. Det gjorde også at man i forhandlingene brukte tid både på å finne formuleringer som var politisk akseptable, og også på å drøfte hvilke arealtiltak som ville/kunne være effektivt eller ikke, for å realisere nullvekstmålet.

4.2.2 Hvordan ble utfordringene løst i byvekstavtalen - hva ble resultatet?

Den første utfordringen knyttet til det prinsipielle spørsmålet om kommunal autonomi som arealmyndighet, ble løst med at avtalen knyttet seg tett opp til prinsippene i eksisterende regionale planer. Dette var et stridsspørsmål, og omegnskommunene opplevde at de gjennom forhandlingsprosessen klarte å omgjøre et avtaleutkast som ikke tok hensyn til kommunalt selvstyre, til en avtaletekst som ikke utfordret dem som primær arealmyndighet. I følge en av representantene for kommunene (administrativt ansatt 1), «er det faktisk sannsynlig at avtalen ikke hadde blitt vedtatt» dersom de opprinnelige formuleringene ikke hadde blitt endret. Informanter omtalte det som at de fikk «skrellet ned teksten» og at i den endelige avtalen så var det lite spesifikke krav utover å understreke at avtalen følger nasjonale planretningslinjer og regionale planer, lover og forskrifter. I avtaleteksten ble det presisert at kommunen var planmyndighet. Som en statlig informant uttrykte det:

“Det ble presisert i slutfasen at kommunen er planmyndighet, det var viktig for kommunene å få med, selv om det er selvsagt. I avtalen står det at ved rullering av kommuneplanen skal utbyggingsareal som ennå ikke er regulert vurderes på nytt dersom de ikke er i tråd med mål, strategi og retningslinjer i den regionale planen, og nullvekst målet. En videreføring av utbyggingsområder må være begrunnet. Så her kan det være arealreserver som man ønsker å bygge ut, men som vil kollidere med nullvekstmålet. En slik tilnærming ligger også i plan- og bygningsloven, og det er en øvelse man skal gjøre i en kommuneplanprosess. Bergen kommune gjennomførte dette ved utarbeiding av sin siste kommuneplan og tilbakeførte utbyggingsområder” (Administrativt ansatt 6)

Dette viser at de statlige myndighetene var mottagelige for omegnskommunenes innspill i forhandlingene, og villige til å justerte teksten i avtalen, slik at den ble lettere å få forankret i kommunestyrene i omegnskommunene. Smidigheten fra statlige myndigheter var svært viktig for forhandlingsprosessen, for å komme til enighet. Men som en konsekvens skyver statlige myndigheter på denne måten de tøffe avgjørelsene foran seg til de kommende kommuneplanrulleringene. Her forventer byvekstavtalen en strengere vurdering av utbyggingsområder avsatt i tidligere arealdel. Det ligger en forventning om at kommunene selv

kommer frem til en løsning som er i tråd med prinsippene i regional plan, og hvis ikke så har statlige og regionale myndigheter muligheter til å bruke innsigelsesordningen.

Den andre formuleringen er knyttet til balansen mellom kjerneby og omegnskommuner – i hva de ble påkrevd av arealeffektivisering/ fortetting rundt den senterstrukturen som var definert i de regionale planene, og hva som var tillatt å gjøre utenfor disse sentraene. Det handlet ikke nødvendigvis om at man var uenig i fokus på regionale vekstsentre i seg selv, men nettopp det lokale handlingsrommet til å ha anledning til å bygge ut i områder utover de definerte kollektivknutepunkt for å også ivareta mindre steder og grender i kommunene og (f.eks. gjennom eneboligutbygging) gjøre det attraktivt for barnefamilier å bosette seg i kommunen.

Konfliktene rundt hvor restriktiv arealpolitikk man skulle avkreve av omegnskommunene knyttet til avtalens første utkast til formuleringer, ble så sterke at det politiske nivået i departementet måtte hentes inn. I følge flere kommunale informanter var Fylkesmannens utgangspunkt at omegnskommunene måtte svare ut de samme forventningene til en stram arealpolitikk som det Bergen måtte leve med (i forhold til at veksten skulle komme i de definerte sonene/sentraene i de regionale planene). Flere informanter forteller om at det ble kalt inn til et møte våren 2018 der det var full oppstandelse i nabokommunene. Da måtte statssekretær Anders Verp (i SD) komme ens ærend fra Oslo og ha møte med dem. I følge en informant ble det da inngått en slags avtale dem imellom som skulle berolige nabokommunene, som gikk på hvor langt byvekstavtalen skulle gjelde i forhold til konkret utbyggingsmulighet av boliger. I den endelige avtalen nedfelte dette seg i at de statlige aktørene gikk med på å legge inn formuleringer som gir omegnskommunene rom for å fravike prinsippene i de regionale planene, som ligger til grunn for avtalen. Formuleringene knyttet til fremtidig arealmønster ble på den måten myket opp. Særlig gjelder dette formuleringer om at man også utenfor de regionale vekstsonene (i regional plan) kan legge til rette for utbygging for «å oppretthalde gode og levande lokalsamfunn». Avtalen sier også at «Mindre tettsteder med stabile bumiljø og gode nærmiljø er ein positiv ressurs for regionen» (BVA 2020, s.9).

I tillegg ble det i innledningen til endelig avtale lagt inn punkt om justering av nullvekstmålet og oppfølging av dette: «Ei justert målformulering og nye føringer for målemetodikk blei fastsett etter at forhandlingane var avslutta, jf. brev av 8.6.2020 til dei ni største byområda. Det vidareutvikla nullvekstmålet skal leggjast til grunn i arbeidet med byvekstavtalen for Bergensområdet: I byområda skal klimagassutslepp, kø, luftforureining og støy reduserast gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransporten blir teken med kollektivtransport, sykling og gange. Dei lokale partane skal sjølve vere med på å definere om det er formålstenleg med ei soneinndeling for avtaleområdet i tråd med føresetnadene i brevet av 8.6.2020» (BVA 2020)

Som nevnt var en av de alvorligste utfordringene i forhandlingene byrdefordeling mellom hva kommunene gir fra seg av frihet til å definere egen arealpolitikk, versus hva de får igjen av infrastrukturprosjekter. Som en ordfører sier:

Så det er jo den store gulroten som ligger der, og en kan på en måte også si at det er litt ris i det. For med en relativt skral fylkesøkonomi så står man der som nærkommune fort og tenker at ok, er man ikke en del av byvekstavtalen og omfattet av de midlene så kan vi ikke forvente at det kommer direkte fylkeskommunale midler til å løse tilsvarende infrastrukturprosjekter på fylkesvei i våre kommuner. Da har vi på en måte skrevet oss litt ut av prioriteringene. (Politisk representant 5)

Infrastrukturprosjekter fungerer derfor i mange tilfeller som en god gevinst for de motytelser som avtalen krever i form av strengere arealpolitikk. Selv om partene kom til enighet, så mener mange av informantene at denne balansen likevel ikke ble nådd i avtalen. Flere opplever at midlene som lå i potten fra statens side, som var viktig for lokalpolitikere for å kunne legitimere avtalen i egen kommune, var altfor små. Som en informant sa: «hvis dette skulle bli en suksess i nabokommunene så måtte de ha nok å melde av penger tilbake. Staten må ikke invitere inn til så

omfattende prosesser uten at de har noe mer å gi. Og de må se for en utrolig interessant arena dette er for å få til noe i byregionene. Men da må de ha nok å gi» (Politisk representant 2).

I en situasjon der det nesten ikke var penger igjen å fordele, mente informanten at det ble mer tautrekking og kamp mellom kommunene, enn samhandling. Og da ble det vanskeligere å benytte seg av denne enormt viktige arenaen for å få til samhandling i byregionene.

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

4.3.1 Betydningen av statlige planvirkemidler: SPR-BATP

De aller fleste informanter er enige om at de statlige planretningslinjene var viktige, særlige Statlig planretningslinje for samordnet bolig, areal- og transportplanlegging (SPR-BATP). Disse retningslinjene ble det ikke stilt spørsmålsteget ved, men akseptert at skulle ligge til grunn. Som en ordfører uttalte;

(D)e statlige planretningslinjene var det på en måte ikke noen diskusjon om. Og det sa vi fra kommunene, at den forholder vi oss til... de statlige planretningslinjene var det ikke noe strid om. Men klart, de inneholder jo en del av dette som går på fortetting og sånt. Men vi oppfattet ikke det som at vi ikke skulle få lov til å utvikle bygdene. (politisk representant 4)

Som sitatet illustrerer, ble de statlige planretningslinjene oppfattet som å gi signaler og retning for det fremtidige bebyggelsesmønsteret, men likevel ikke opplevd å legge konkrete begrensninger. Det legges imidlertid liten vekt på betydningen av byutredningene i intervjuene.

4.3.2 Betydningen av de regionale planene

De aller fleste informanter opplever at avtalen bygger på prinsippene i de regionale planene for bergensområdet. Det er særlig to planer som er sentrale for temaområdene som omhandles i byvekstavtalen. Den ene er Regional plan for attraktive senter i Hordaland (2016-2026) og den andre er Regional areal- og transportplan for Bergensområdet (2017-2028).

Regional plan for attraktive senter i Hordaland (2015-2026) legger rammene for utviklingen av regional og lokal senterstruktur i Hordaland, nå del av Vestland. Planen legger opp til at den lokale senterstrukturen skal videreutvikles gjennom kommuneplanarbeidet. Denne planen ble utarbeidet først, og prinsippene ligger til grunn for den regionale planen for areal- og transport. De fire kommunene som ble invitert inn i forhandlingene i 2018 er hjemkommuner for regionsentre.

Regional areal- og transportplan for Bergensområdet (2017-2028) omfatter kommunene Bergen, Radøy, Meland, Lindås, Askøy, Fjell, Øygarden, Sund, Osterøy, Vaksdal, Samnanger og Os, og definerer regionale vekstsoner i planområdet. Formålet er å «utvikle eit utbyggingsmønster som legg til rette for vekst i bustader og næringsareal innanfor berekraftige rammer, knytt til kollektivtransport og effektiv vegtransport, og med omsyn til langsiktig grønstruktur, jordvern, samt gode nærmiljøkvalitetar». Planen sier også at «Utbyggingsmønsteret i bergensområdet skal vere arealeffektivt og klimavenleg basert på den regionale senterstrukturen. Hovudtyngda av veksten i arbeidsplassar og bustader skal kome innanfor regionale vekstsoner» og at «Bergensområdet skal ha eit miljøvenleg, effektivt og trygt transportsystem som sikrar mobilitet for befolkning og næringsliv. Veksten i persontransporten skal tas med kollektiv, sykkel og gange» (2017:11).

Disse prinsippene om senterstruktur og utbyggingsmønster har vært viktig å legge til grunn for byvekstavtalen. Målene og prinsippene følges opp med retningslinjer for arealbruk. Her er særlig retningslinje 3.1 relevant, som sier: «Veksten i bustader og arbeidsplassar bør i hovudsak kome innanfor regionale vekstsoner definert som areal som: a. er knytt til fylkessenter og samstundes er i gangavstand til kollektivstopp, eller b. er knytt til bydelssenter eller regionsenter og samstundes er i gangavstand til kollektivstopp, eller c. er i nærleik til andre senter innanfor bystamlinene i kollektivsystemet og samstundes er i gangavstand til kollektivstopp». Også retningslinje 3.2, 3.4 og 3.5 understøtter at veksten skal konsentreres rundt de regionale vekstsonene. Men retningslinje 3.3 legger likevel inn et handlingsrom for å legge til rette for utbygging utenfor de definerte vekstsonene: «Utanfor regionale vekstsonar kan det bli lagt til rette for utbygging for å oppretthalde gode tettstader og levande lokalsamfunn».

De to regionale planene har hatt en vesentlig betydning for byvekstavtalen. De aller fleste informanter opplever at avtalen bygger på prinsippene i de regionale planene for bergensområdet, og like viktig, ikke går utover det som står i de regionale planene.

I og med at de regionale planene er relativt nye, så var ikke kommunene kommet så langt i å nedfelle en lokal senterstruktur i sine kommuneplaner. I tillegg var de midt i kommunesammenslåingsprosesser, som også innebar en diskusjon av hvor de nye kommunesentraene skulle ligge (med lokalisering av funksjoner, tjenester osv.). Intervjuene gir inntrykk av at man i de innledende forhandlingsfasene, oppfattet det som at avtalen ville konsentrere all vekst i regionssentrene slik de var definert i de regionale planene, og at kommunene måtte gå med på å gi fra seg muligheten til å utvikle andre deler av kommunen. Medieoppslag om forhandlingene reflekterer noe av det samme, f.eks. påstander om at all utvikling ville skje rundt f.eks. Kleppestø (Askøy) Knarvik (Lindås, nå Alver) og Straume (Fjell, nå Øygarden). Dermed ble det fra omegnskommunenes perspektiv, avgjørende å få inn løsere formuleringer, bygd opp rundt formuleringene i de regionale planene. De regionale planene ble oppfattet som å ha i seg et større handlingsrom for hva kommunene kunne gjøre utenfor de definerte vekstsonene (jfr. retningslinje 3.3). Som en informant sa; «det som var poenget var at i den regionale planen så var det begrenset til det som var definert som regionsenter. Sånn at det som lå utenfor regionsenter var det strengt tatt ikke sagt noe om. En hadde jo tegnet inn et område som den regionale planen skulle virke for, og det touchet innom disse tettstedene som ligger tett på Bergen» (administrativt ansatt 4). Som redegjort for overfor var en viktig faktor som løste uenighetene i forhandlingsprosessen at avtalen ikke skulle gå ut over de prinsippene som ligger i de to regionale planene. En statlig representant uttalte:

“Det er de samme begrepene som i regional plan med regionale vekstsoner som er lagt til grunn. Vi hadde en del arbeidsmøter underveis med KMD, og det var presisert at departementet hadde klare forventninger om at den regionale planen skulle legges til grunn. Så det var ikke bare å vise til statlige planretningslinjer, men også legge vekt på den regionale planen. Og det gjorde vi” (Administrativt ansatt 6)

På spørsmål om det har vært viktig at det har vært en regional plan, som er forankret i en forutgående prosess med kommunene, som ble lagt til grunn for avtalen, svarer en av informantene fra en omegnskommune:

Ja, det har det. Poenget har vært at der har det vært en politisk prosess, der har politikerne også vært involvert på fylkesnivå. Og der har det i og for seg også vært stridigheter og uenighet om en del formuleringer, og det var noen som ba om en ekstra runde med videre. Men det som har vært viktig er at det er den planen som ligger til grunn. Og at staten sine tanker og ideer blir ivaretatt i overordnede planverk og nedfelt i den regionale plan og det får holde. Det er ikke behov for å gjøre presisering eller detaljeringer eller noe sånt i byvekstavtalen. Det holder med det planverket vi har. Og det er egentlig det som står der nå. (Administrativt ansatt 1)

Også andre legger vekt på betydningen av at det er en regionalt forankret plan som ligger til grunn, som danner utgangspunkt for den enigheten man forsøker å komme til i forhandlingene. Slik sett blir den forutgående regionale planprosessen den viktige visjonsbyggingsfasen for den samordningen av areal- og transportvirkemidler som skjer i byvekstavtalene. Som en informant fra en kommune sier: «Den regionale planen er jo der man kan avlaste byvekstforhandlingene med at disse visjonene er lagt sammen med alle de prosesser som skal til og det selvstyret som skal til. Så ikke det er Staten som kommer og bestemmer hvilke visjoner du skal ha» (politisk representant 2). En utfordring er likevel at mange av omegnskommunene opplever at de regionale planene ikke ble tilstrekkelig forankret i sine kommuner. Derfor føler ikke alle lokalpolitikkerne fullt ut eieforhold til den regionale planen, og har i varierende grad lojalitet til den.

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

Kommunene og fylkeskommunene opplevde i liten grad at staten hadde internt motstridende elementer i sine forpliktelser til nullvekst. Derimot opplevde kommuner at avtaleordningen hadde motstridende element mellom respekten for lokal autonomi og statlige samferdselsmyndigheters ønske om rask måloppnåelse. Særlig var dette knyttet til hvordan avtalene ville få konsekvenser for plan- og bygningslovens fordeling av arealmyndighet mellom de tre forvaltningsnivåene i Norge, og hvordan innsigelsesordningen ville praktiseres i etterkant av avtaleinngåelse.

Inntrykket fra studien er at partene i utgangspunktet sto relativt langt fra hverandre når det gjaldt arealdimensjonen. Mens Bergen kommune, Hordaland fylkeskommune og de statlige aktørene var på linje, så var ikke omegnskommunene omforent i den regionale arealpolitikken som var blitt nedfelt i de regionale planene. Det var denne arealpolitikken som var forventet å ligge til grunn for avtalen. Intervjuene gir inntrykk av at det fra starten av var ulike forventninger og kanskje for dårlige avklaringer rundt premiss for forhandlingene som en gjensidig politisk forpliktende avtale der alle må gi og ta for å realisere nullvekstmålet. Avhengig av ståsted, beskrives dette i intervjuene som et spørsmål om modningsprosess knyttet til samordning, men også manglende forståelse av lokale forhold som nødvendigvis satte preg på forventninger og krav i forhandlingene. Litt forenklet så var utgangspunktet at staten kom med økonomiske midler til regional utvikling, og at kommunenes bidrag og forpliktelse var å utvikle en 'fornuftig arealpolitikk' slik at investeringer i kollektivtilbud og infrastruktur samsvarer med der folk bor eller skal bo i fremtiden. Noen intervjuer gir inntrykk av at staten undervurderte de lokale forholdene – både geografisk og politisk – som gjorde det vanskelig å 'tilby' det staten så på som en fornuftig arealpolitikk gjennom fortetting. Geografisk var det utfordrende fordi det er store avstander, få større sentre, mange små bygder som man ønsker ivareta og videreutvikle. De parallelle kommunesammenslåingsprosessene forsterket denne problematikken. I forlengelsen av sentrum-periferi dynamikken, så var det i mange tilfeller politisk vanskelig for kommunene å forplikte seg til prosesser som ble oppfattet som (internt) sentraliserende. Spesielt gjaldt dette i sammenslåingskommuner, fordi intern sentralisering ofte var i strid med de intensjonsavtalene de hadde inngått i kommunesammenslåingsprosessene, der utvikling av hele kommunen sto sentralt. Her er det ulike syn som dels (men ikke helt) reflekterer partipolitiske skiller, men det bidro til at det reelle handlingsrommet til kommunene som satt i forhandlinger, opplevdes som å være begrenset i utgangspunktet. Jo nærmere valget forhandlingene kom, jo vanskeligere ble denne saken politisk, noe som jo fikk direkte konsekvenser for slutføringen av avtalen.

Det ble også en spenning mellom kjernebyen Bergen og omegnskommunene når det gjaldt forventninger til å gi-og-ta i hele byområdet. Bergen kommune hadde hatt en runde med byvekstamtaler tidligere, og hadde vært igjennom tøffe politiske kamper innad for å stramme inn sin arealpolitikk. Det var viktig for Bergen at også omegnskommunene skulle bidra til å realisere

det regionale målet om at utbyggingsmønsteret i Bergensområdet skal være arealeffektivt og klimavennlig, og at dette nødvendigvis ville bety arealpolitiske restriksjoner. Bergen var opptatt av at også de sentrale strøkene i nabokommunene måtte få en arealpolitikk som harmonerer mer med de tøffe takene som Bergenspolitikkerne tok.

Forventningene om kommunenes bidrag inn i avtalen opplevdes imidlertid å være for tunge og urimelige sett fra omegnskommunene side, sett opp mot velgerne som lokalpolitikkerne måtte stå ansvarlige for i sin kommunale arealpolitikk. Dette kan både forklares med den arealpolitikken de var valgt inn på, og de forpliktelsene de hadde inngått i intensjonsavtalene med kommuner de skulle slå seg sammen med.

Opplevdes så statlig nivå og fylkesnivå som å bidra til felles måloppnåelse – i dette «gi-og-ta»-spillet som avtaleforhandlingene var? Som det ble redegjort for i innledningen, var forhandlingene preget av at partene sto mot hverandre i mange spørsmål og at forhandlingene holdt på å bryte sammen. Det at det til slutt ble en avtale var, ifølge flere av informantene, mye på grunn av statlige aktørers vilje til å komme omegnskommunene i møte. Spørsmålet om i hvilken grad nullvekstmålet skulle gjelde for hele den nye kommunen etter sammenslåingen, eller kun de kommunene som satt i forhandlinger, ble bestemt underveis i forhandlingene (på statlig nivå). Det reflekteres også i forhandlingene om målepunkter og at innfartsparkering ble inkludert som et tiltak i byvekstavtalen etter trykk fra noen av omegnskommunene.

Det andre spørsmålet gjaldt hvor stram arealpolitikk kommunene forpliktet seg til å ha. Her var det særlig spørsmål om omegnskommunene skulle få lov til å tillate ny bebyggelse utenom de vekstsonene som den regionale planen definerte. Det opprinnelige avtaleutkastet hadde ikke med noe punkt som tillater dette, selv om den regionale planen inkluderer et slikt punkt. Statlige aktører gikk etter hvert med at avtalen skulle speile arealpolitikken i den regionale planen, også dette punktet som tillater en mindre stram arealpolitikk. Statlige aktører uttrykker at de har kommet kommunene i møte, og på den måten hensyntatt differensiert kontekst og lokale behov.

Flere av informantene fra omegnskommunene, både administrative og politiske, opplever at de fikk presset staten til å myke opp formuleringer slik at avtaleteksten kun parafraserer det som ligger i de regionale planene. Likevel er de usikre på hvordan disse formuleringene vil etterleves fra de statlige myndighetene, primært gjennom innsigelsesordningen. De opplever at formuleringene gir rom for fortolkning når de er nedfelt i regionale planer, men er usikre på om de samme formuleringene kommer til å fortolkes snevrere når de er nedfelt i byvekstavtalen. Flere kommuner frykter at fylkesmannsembetet kommer til å fortolke formuleringene strengere nå, selv om hjemmelsgrunnlaget fremdeles er formuleringene i regional plan.

Diskusjoner og uenigheter gikk altså ikke så mye på felles forståelse av eller forpliktelse til målet i seg selv, men hvor og hvordan dette skulle realiseres. Ulike aktører hadde litt ulike tolkninger av hva slags tiltak som ville være nyttig i en lokal kontekst, selv om de var enige om nullvekstmålet. En sentral del av forhandlingene dreide seg om hvor innsatsen skulle settes inn, der noen av omegnskommunene ønsket å legge til rette for innfartsparkering i noen sentra som et mulig tiltak innenfor byvekstavtalen, og sikre et godt kollektivtilbud derfra og inn til Bergen. Dette møtte motstand i forhandlingene fra statlige aktører og Bergen. En av kommunene ga uttrykk for at deres dagnadsinnsats ikke fikk gehør hos statlige aktører, og at de ikke kom dem i møte i deres fortolkning av hvordan kommunen kunne nå nullvekstmålet. Som en lokalpolitiker sa:

(D)et var ..ulike oppfatninger om hvordan vi skulle nå det nullvekstmålet, i hvilken grad den dagnadsinnsatsen for å nå nullvekstmålet skulle foregå. Og der kom den innfartsparkeringen inn, som Bergen avviste blankt. Og som Staten avviste blankt og fylkeskommunen delvis også, men de hadde en viss forståelse for de hadde tross alt sin egen strategi for innfartsparkering. Og vi ble møtt med at innfartsparkering er et dårlig eksempel, et dårlig tiltak, for da vil folk bruke bilen og når de først har fått kjøre så kjører de videre. De måtte ta bussen, kollektiv måtte på plass fra start av. Men når vi da har bygder med flere hundre mennesker i som jobber i Bergen, hvis de skulle sykle eller gå til

bussen så ville de jo brukt et par timer...Så lange avstander er det, det går ikke an, så folk må jo kjøre bilen sin. Men det var jo det vi måtte gjøre så attraktivt som mulig da, at de satte bilen sin i regionsentret og gikk rett over på buss eller på båt (politisk representant 4).

Innfartsparkerings spørsmålet er arealpolitisk interessant. Det gjenspeiler en oppfatning i omegnskommunene at det primært handler om å få ned trafikken inn til Bergen, mer enn den interne trafikkmengden i kommuner preget av dårligere kollektivtilbud og et større behov for bilbasert mobilitet. Samtidig er det et mål i regionale planer at regionsentrene også skal ha mer næring og arbeidsplasser, slik at ikke alt styres inn mot Bergen. Som tidligere nevnt, har senterstrukturen i regional plan vært omdiskutert. Omegnskommunenes uro for at dette i praksis er en sentralisering der de mister muligheten til å utvikle hele kommunen reflekteres i høringsrapportene fra 2015 og 2017, og var sånn sett ikke en ny konflikt knyttet til byvekstavtalen. Ser man dette i lys av måloppnåelse om nullvekst, så kan en spredt utbygging i omegnskommunene der innfartsparkering blir en sentral løsning, uten en utvikling av kollektivtilbud og en viss fortetting, gjøre lite med å redusere trafikk i omegnskommunene på lang sikt. I tilknytning til dette ble det dermed også en stor diskusjon om hvor tellepunktene for biltrafikk skulle være (se mer under).

Uenighetene mellom omegnskommunene og statlige aktører gjenspeiler også den litt spesielle situasjonen der nye, sammenslåtte, kommuner er avtalepart, mens det kun er de gamle kommunene som satt i forhandlingene som inngår i avtaleområdet. Underveis i forhandlingene ble det meldt om at regjeringen ville nyansere nullvekstmålet. Den nye formuleringen kom først på plass i etterkant av forhandlingene, og er nå lagt inn i forordet til den endelige avtalen.

I tillegg opplevde kommunene at staten i større grad kunne beregne sammenhengen mellom mobilitetstiltak/investeringer og effekt for nullvekstmålet, enn sammenhengen mellom arealpolitiske tiltak og nullvekstmålet. Det rådet derfor usikkerhet rundt hvilke prosjekter som vil ha effekt på nullvekstmålet, og prioriteringen av tiltak i lys av lokalpolitiske ønsker om utvikling. Administrativt ansatte i kommunen uttalte at dette etterlater et reelt dilemma for kommunestyrene når de nå skal prioritere tiltak innenfor egen kommune. Blir prioriterte tiltak fra kommunestyrene sin side løftet frem fordi de bidrar til nullvekst, eller er de forankret i andre formål som trafiksikring, infrastruktur på bygdene osv.?

4.5 Hvilken betydning hadde fastsettelse av arealindikatorer i forhandlingen?

Selve arealindikatorene ble diskutert i forhandlingene, men fikk ikke så fremtredende rolle i diskusjonene. Indikatorene går på avstand til sentrum for nye boliger, samt avstand til sentrum for nye arbeidsplasser. Grunnen til at indikatorene ikke ble så mye diskutert var at de to indikatorene allerede var definert i regionale planer. Det ble ikke fremmet noen konkrete måltall for arealbruk i byvekstavtalen. Avtalen skisserer utviklingen av blant annet indikatorer som framtidige tiltak, men dette er formulert som anbefalinger/forslag og ikke forpliktelser. Informanter fra kommunene uttrykker likevel at de er spent på hvordan indikatorene vil bli fulgt opp i praksis.

Et viktigere og mer konfliktfylt indikator tema i forhandlingene var tellepunktene for måling av trafikk og plassering av disse. Som en lokalpolitiker fra en omegnskommune uttaler;

For vi hang oss litt opp i at disse tellepunktene burde være på kommunegrensen inn mot Bergen. Og ikke langt ute i kommunen. Så i den grad det var store diskusjoner mellom by og land da så lå det på hvor disse tellepunktene skulle være. Og så kan det være at vi la altfor stor vekt på tellepunktene i forhold til hvilken betydning de faktisk har for selve målingen av nullvekstmålet (Politisk representant 1).

Fra lokalt perspektiv ble det oppfattet som at man ikke tok hensyn til ulike trafikkmønstre- og behov, og at det viktigste måtte være å måle trafikken inn og ut av Bergen. Det ble altså også til dels et arealpolitisk spørsmål mellom by og land, og i hvilken grad man ville hensynta at omegnskommunene hadde mindre sentre og bygder med få muligheter for å erstatte bil med kollektiv, sykkel og gange. Intervjuene gir også inntrykk av at det var til dels litt misforstått, og at det ble tatt en del oppklaringsrunder blant annet om at måloppnåelse primært sees på avtaleområde som helhet, og at man tok høyde for lokale forhold og behov. Dette følges nå opp i arbeid med soneinndeling i det videre arbeidet med tellepunkter.

4.6 Hvordan er spørsmål knyttet til hvorvidt avtalen utfordrer det lokale handlingsrommet blitt håndtert?

Som det ble redegjort for i del 3.2 så var spørsmål knyttet til lokal autonomi og lokalt handlingsrom et svært viktig tema i diskusjonene. For det første gjaldt dette det prinsipielle spørsmålet om kommunal autonomi som arealmyndighet etter pbl (2008), og hvor mye av denne autonomien som ble påvirket av forpliktelsene i avtalen. For det andre var det knyttet til hvor mye av den sentraliseringspolitikken de opplevde at statlige og regionale aktører sto for, som de måtte ta inn i arealpolitikken sin. For mange av omegnskommunene – ikke minst for de utkantkommunene som skulle slå seg sammen med dem – var forslaget om fortetting i de utpekte regionale vekstsentrene en trussel mot lokalt selvstyre i arealspørsmål, fordi det utfordret lokalpolitiske ønsker om å kunne tillate utbygginger også i mer spredtbygde strøk. Som en administrativt ansatt i kommunene eksemplifiserte, så gikk prosessen med en regional og lokal sentralisering litt av seg selv fordi folk etter hvert ønsket å bo mer sentralt. Men kommunene ville forbeholde seg retten til selv å velge takt, og selv å tillate at folk kunne velge å bo desentralt. Selv om de i praksis jobbet innenfor ønskene og retningslinjene fra sentralt hold, ble det ifølge denne informanten krevende dersom avtalen skulle utestenge muligheten helt (administrativt ansatt 4). I følge flere intervjuede fra kommunene vil dette avvike ikke i sum representere store utfordringer for å nå nullvekstmålet, og omegnskommunene satte derfor hardt mot hardt på å få inn rundere formuleringer i avtalen (speile de regionale planenes formuleringer). De fikk etter hvert gjennomslag for denne linjen. En statlig representant kommenterte (i etterkant i e-post 18.3.2021) at sett fra statens side så handler arealforpliktelsene ikke om å gripe inn i kommunenes selvstyre, men om at kommunene bidrar med arealpolitikk inn i forhandlingene.

4.7 Informantenes anbefalinger og forslag til endringer

På bakgrunn av dokumentstudier og intervjuene kan vi trekke ut følgende forslag til endringer i forhandlingsprosessens:

- *Tidsbruk*
Mange av informantene opplevde en altfor omfattende ressursbruk i forhandlingene, i form av den mengden av aktører som var tilstede, og den økte tidsbruken dette førte til for å forankre og komme til enighet.
- *Bedre rutiner for forankring*
Mange opplevde forhandlingsinstituttet som komplisert, og mente det kunne bli mer oversiktlig og effektivt gjennom bedre koordinerte møtesykluser og rutiner for forankring. Forhandlingene bar preg av at alle måtte hjem og forankre forslag til tiltak, avtaletekst etc. i eget kommunestyre eller i egen politisk ledelse på nasjonalt nivå. Bedre rutiner for slik praksis – for eksempel gjennom at møtevirksomhet var koordinert med kommuners møtesyklus i kommunestyrene, kunne effektivisert forhandlingsprosessen vesentlig.

- *Visjonsbygging:* Forhandlingsprosessene bør også romme tid til felles visjonsbygging mellom partene. Som en informant sier «Det å ha de samme visjonene innledningsvis eller stoltheten, sånn at man ikke føler at det er en type arroganse mellom partene. Og klart her er det utrolig viktig hva administrasjonen legger opp til, for politikerne kommer og går, så den tilliten du bygger opp i en periode er vekk kanskje i neste ikke sant. Men derfor burde det legges inn metodisk i opplegget i forhold til byvekstforhandlingene»
- *Parallellitet*
Det at forhandlingene skjedde parallelt med kommunesammenslåingsprosesser og valgkamp, opplevdes som uheldig fra de kommunale aktørenes side. Dette var kapasitetskrevenende for ledelsen, men førte også til polarisering av en del spørsmål/elementer i byvekstavtalen (bompenger) som gikk ut over muligheten til å kommunisere ut helheten. Samtidig forteller informanter om at parallellitet mellom planprosesser og byvekstavgiftprosesser kan være heldig, og gi hverandre gjensidig drahjelp. Særlig trekkes det frem at regionale planstrategier, planprosesser og reforhandlinger av byvekstavgifter bør sees i sammenheng.
- *Kommuner vil behandles som likeverdige parter*
Flere kommuner opplever at det er liten forståelse for at de jobber på andre måter enn store kommuner. De ønsker å behandles som likeverdige parter, til tross for eksempel kommunestørrelse.
- *Lytt til kommunene*
Hva slags behov de har og hva de trenger for å nå nullvekstmålet. Informanter fra en del omegnskommunene mener at man ikke kan strupe arealpolitikken for å nå nullvekstmålet. Alle kan ikke bo i ett regionsenter i en stor landkommune, mener de, og bygdene kan også bidra med mindre utslipp av CO₂.

5 Forankring

De utfordringene som preget byvekstavtaleforhandlingene i Bergen, påvirket også forankringen av avtalen i kommunene. Dette var problemstillinger knyttet til lokalt selvstyre i arealpolitikken, regional sentralisering (sentrum-periferi), regional byrdefordeling, samt balansen i de godene, forpliktelsene og motytelser som ble lagt i «pakkepolitikken».

Det er viktig å få utdelt hvordan en slik «pakkepolitikk» av virkemidler som er fordelt på tre ulike myndighetsnivåer blir forankret i de folkevalgte organene. I dette kapitlet ser vi nærmere på forankringen av byvekstavtalene i by/kommunestyrene og i befolkningen. Den lokale forankringen er særlig viktig siden kommunene er den primære arealmyndighet og forventes å komme med motytelser i arealpolitikken mot å få gevinster i form av infrastruktur/mobilitetstiltak. To forhold påvirket forankringsarbeidet sterkt: det at forhandlingene foregikk midt i en kommunesammenslåingsprosess og rett før og under en valgkamp til kommune- og fylkestingsvalg.

5.1 Formelle vedtak om byvekstavtalen i fylkeskommunen og kommunene

Utkastet til byvekstavtale for Bergensområdet ble signert av forhandlingsutvalget 4. desember 2019, og formelt behandlet i fylkeskommunen og de nye sammenslåtte kommunene tidlig i 2020. Endelig signering skjedde først i september 2020.

Tabell 1. Oversikt over avstemming i de formelle vedtakene om byvekstavtalen

	Dato for vedtak	Alternative forslag	Stemmeresultat
Vestland FK	10. februar 2020	Tre ulike forslag til avvise avtalen fremmet av FrP, FNB og Rødt. Alle falt.	For: Mot: 14 (FrP, FNB og R)
Alver kommune	20. februar 2020	R fremmet forslag om å utsette vedtak til egen miljø-klimaplan ferdig. Falt.	For: 30 Mot: 17 (2 SV, 1R, 10 FNB, 3 FRP, 1 MDG)
Askøy kommune	6. februar 2020	Flere forslag om utsettelse eller avvisning ble fremmet av Askøylisten (utsettelse), FNB (avvise avtale, mente behandling brøt med forvaltningslov og varslet lovlighetskontroll) og FRP (avvise avtale). Alle falt.	Endelig vedtak av avtalen: For: 21 (8H, 1KRF, 1V, 1SP, 2PP, 5AP, 2SV, 1MDG) Mot: 14 (4FRP, 3FNB, 1SP, 1R, 5AL)
Bergen kommune	29. januar 2020	Forslag om å avvise avtale fremmet av FRP m/støtte fra FNB m/ begrunnelse bompengbelastning og sterke føringer på areal-planlegging. FNB fremmet forslag om alternativ avtale som innebærer fjerning av ytre bomring. Rødt forslag om avvise avtale grunnet økonomisk ramme. Flere merknader utover de som fulgte innstillingen fremmet, går ikke inn i de i detalj.	For: 49: (H, A, MDG, SV, SP, V, KRF) Mot: 15 (FNB, FRP, PP)
Bjørnafjorden kommune	18. februar 2020	Innstilling til vedtak m 4 pkt, FrP v/Søviknes ba om punktvis behandling	For 1-3 direkte om BVA: 22 Mot: 13 (FrP og to uavhengige).
Øygarden kommune	20. februar 2020	Det ble fremmet alternative vedtak fra henholdsvis Rødt og FNB, begge fikk kun eget parti sine stemmer.	For: 31 (H, KrF, SL, SV, MDG, V, 1 fra FrP, 7 fra AP) Mot: 14 (FNB, FrP, Rødt, SP, 1 fra SL, 1 fra AP)

5.2 Prosedyrene for forankring av byvekstavtalen i kommunestyrene

5.2.1 Generell beskrivelse av det lokale forankringsarbeidet (inkludert åpenhet)

Kommunene satte ned egne forhandlingsutvalg og styringsgrupper, i en del tilfeller fungerte formannskapet som styringsgruppe. Forhandlingsutvalgene hadde bred politisk representasjon, med både posisjon og opposisjon representert. Ordfører, med støtte fra rådmannen, deltok i selve forhandlingsmøtene og i respektive politiske og administrative grupper knyttet til forhandlingene. På første møte ble det besluttet at de skulle være åpne slik at representanter for kommunenes egne forhandlingsutvalg, representanter for kommuner som var i sammenslåingsprosesser (men som ikke var inkludert i forhandlingene), media og andre kunne være tilhørere. Dermed ble selve forhandlingsutvalget for byvekstavtalen der alle nivåer var representert, en stor forsamling. I tillegg til de som satt ved forhandlingsbordet, fulgte mellom 20 og 35 tilhørere møtene fra gang til gang.

Kommunenes egne forhandlingsutvalg hadde jevnlige møter mellom forhandlingsmøtene, i tillegg til uformell kontakt og informasjonsarbeid via gruppeledere i kommunestyrene. De fleste kommuner hadde i tillegg jevnlig rapportering til formannskap og kommunestyre.

I tillegg spilte fylkesmannen en viktig rolle. Fylkesmann Lars Sponheim reiste rundt og informerte kommunestyrene om forhandlingene og byvekstavtalene, med særlig vekt på arealdimensjonen. Det samme gjorde fylkeskommunen og sekretariatet for byvekstavtalen (Miljøløftet). Rådmenn/kommunedirektører spilte en viktig rolle med å koordinere arbeidet i egen kommune, samt i arbeidet mellom forhandlingsmøtene.

Fylkeskommunen organiserte sitt arbeid på samme måte, med ordfører i forhandlingsmøtene backet av administrasjonen, og med et eget forhandlingsutvalg som ordfører rådførte seg med underveis. De hadde formøter før forhandlingsmøter, samt jevnlig orienteringer. De koordinerte også møte med forhandlingsutvalgene i kommunene i forkant for å skape mest mulig enighet inn mot forhandlingene.

For Bergen kommune var dette den andre generasjonen byvekstavgift, og de hadde dermed vært gjennom en tilsvarende prosess tidligere. Forankringsarbeidet i Bergen ble koblet til at de parallelt med forhandlingene jobbet med kommuneplanens arealdel (KPA, vedtatt i 2019), og arbeidet med ny byvekstavgift og KPA drev hverandre fremover. Det var alltid uformelle drøftinger i byrådet i forkant av forhandlingsmøtene, dog ikke som formelle vedtakssaker. Administrasjonen var også tilgjengelig, og bystyret ble jevnlig orientert. Bystyret ble også orientert gjennom løpende informasjon til gruppelederne underveis. Kommunen jobbet for å involvere politikerne tidlig og jevnlig, og hadde blant annet seminarer og informasjonsbesøk i bydeler og andre aktører (knyttet mer direkte til KPA, men da også med koblinger til byvekstavgift).

Når det kom til åpenhet, så lå sakslister og protokoller fra forhandlingsmøter og politiske organer sin behandling av byvekstavgiften åpent tilgjengelig via kommunenes egne nettsider, samt på nettsiden til Miljøløftet. Miljøløftet var sekretariat for forhandlingene og er nå ansvarlig for den videre oppfølgingen av prosjekter og tiltak. Det at forhandlingsmøtene var åpne, ga også en jevn mediedekning av prosessen. Denne åpenheten var ifølge lokale aktører, et lokalt krav og noe nytt for byvekstforhandlingsprosessen.

5.2.2 Hva var de viktigste utfordringene knyttet til å forklare innholdet i forslaget til byvekstavgift til folkevalgte?

Det generelle inntrykket fra intervjuene er at forankringsarbeidet både inn mot kommunestyre og befolkningen for øvrig, har vært svært krevende.

For det første oppleves byvekstavtalesystemet å være såpass komplisert at både administrative og politiske ledere synes det var vanskelig å gi informasjon som gav hele kommunestyret tilstrekkelig forståelse for avtalesystemet og hvordan det ville påvirke arealspørsmål og infrastrukturutvikling. Som en ordfører illustrerte «Jeg opplever at vi gjorde ganske mye for å forsøke å forankre, men det er krevende med såpass komplekse avtaler der, en ting er jo arealsiden men også det som går på handlingsrommet knyttet til infrastruktur» Politisk representant 5). Mens ordfører og flere av det politiske lederskapet (leder i opposisjonspartier, gruppeledere) var med i forhandlingene, eller i kommunens eget forhandlingsutvalg, ble resten av kommunestyret kun informert. Selv om det var stor informasjonsvirksomhet rettet mot kommunestyrene, var det vanskelig å «oversette» styringskonstruksjonen og alle elementene i den. Informanter fra fylket og kommunene forteller at det bidro til stor variasjon blant fylkes – og lokalpolitikere, og at det dannet seg et A-lag og B-lag av lokalpolitikere når det gjaldt forståelse for avtaleordningen – det ble en strekk i laget, som en informant beskrev det (politisk representant 3), både med tanke på kompetansenivå og i hvilken grad politikere som ikke var så tett på hadde mulighet til å påvirke prosessen. Det at forhandlingene til dels skjer utenfor de ordinære kommunalpolitiske strukturene, og forblir en orienteringssak frem til noe skal vedtas, ble oppfattet av noen som et mer prinsipielt demokratisk problem ved forhandlingsordningen.

For det andre trekker flere av aktørene frem tidspress og fremdriftsfokus i forhandlingene som en utfordring. Det var det et stramt tidsskjema for selve forhandlingene og dermed for lite tid for kommunene til å forankre avtalearbeidet lokalt. Flere informanter dro frem at sakspapirer til møtene ofte kom sent, noe som også reflekteres i møtereferater der det påpekes at sakspapirer må sendes ut i god tid (Miljøløftet 14.09 2018). Korte frister og lite tid til å samle deltidspolitikere gjorde at noen opplevde det vanskelig å ta beslutninger i selve forhandlingsmøtene, siden forankringen i egen kommune ikke var tilstrekkelig utover et generelt forhandlingsmandat. Som en lokalpolitiker sa; «Jeg opplevde at det var liten forståelse for akkurat det da [tid til lokal forankring]. Derfor så tok det også kanskje lengre tid med de forhandlingene i Bergen og omegnskommunene, fordi vi klarte ikke alltid å få en type konklusjon eller nå går vi videre til neste spørsmål, for det var ikke forankret i kommunen» (Politisk representant 4).

For det tredje var mange av kommunene midt i sammenslåingsprosesser. Omegnskommunene Lindås, Os og Fjell sto i krevende sammenslåingsprosesser samtidig som de skulle inn i et ukjent farvann i forhandlinger. Dette påvirket kapasitet og mulighet til å drive et grundig forankringsarbeid lokalt. Det opplevdes som vanskelig for det politiske lederskapet i kommunene å forplikte seg på vegne av en ny kommune. Derfor ble det også jobbet veldig intensivt med å forankre forslagene i kommunene man skulle slå seg sammen med, noe som gjorde at de trengte mer tid. Det at møtene var åpne, slik at representanter fra øvrige kommuner kunne overvære forhandlingene og kommunisere med avtalepartnere underveis, bidro til en forankring på ledelsesnivå på tvers av kommunene. Men som tidligere nevnt var det altså mer utfordrende å oversette prosessen og resultatet til øvrige kommunestyrerepresentanter og befolkningen for øvrig (se under om oversetterrollen).

Tidspresset gjorde det dermed vanskelig å forankre forslagene både i kommunestyrene i kommuner som var part i avtalen, og i de kommunene som skulle slå seg sammen med dem. Manglende tid til grundig forankring var også noe av grunnen til det kunnskapsmessige 'strekket i laget' som vokste frem mellom lokalpolitikere, der de som satt tett på prosessen hadde oversikt mens andre ikke hadde den samme innsikten.

Da den planlagte signeringen av avtalen før sommeren 2020 ble stoppet, var argumentet fra ordføreren i Os at avtalen burde utsettes til etter valget slik at de nye kommunestyrene skulle få anledning til å ta beslutning på en avtale som ville få konsekvenser i lang tid fremover. En ulempe ved utsettelsen var at det kom nye personer inn i forhandlingene, som ikke nødvendigvis hadde kjennskap til byvekstavtaleprosessen fra tidligere. Det kan ha bidratt til å svekke forankring og kontinuitet. Det gjorde også den politiske sluttbehandlingen mer komplisert. Selv om det hadde vært gjort mye innsats for å holde kommunene orientert underveis, ser det ut som at det fortsatt

var usikkerhet om hva en slik avtale ville innebære da den skulle vedtas i kommunestyrene tidlig 2020. Kritik av manglende informasjon og dermed grunnlag for beslutning, bompengespørsmålet og oppfatningen om at avtalen innebar en innstramming i arealpolitikken reflekteres i protokollføringen fra vedtaksmøtene i kommunestyrene (se tabell 1 over).

5.3 Prosedyrene for forankring i og informasjon til befolkningen i kommunen

I hvilken grad forsto *befolkningen* hva byvekstavgiftene innebærer? Hvordan ble det jobbet med forankring og informasjon ut til befolkningen?

Kommunene hadde i liten grad egne strategier for å informere befolkningen om prosessen og innholdet i avtalen utover ordinære verktøy (offentliggjøring av dokumenter på hjemmesider etc.). Det generelle inntrykket i studien, både fra intervjuene og fra søk i lokale medieoppslag, viser at det var store utfordringer knyttet til ekstern kommunikasjon. Medieoppslag og intervjuer forteller om forvirring rundt byvekstavgiften som et styringssystem, siden avgiftverket er «pakkepolitikk» med svært mange elementer i seg. Det var forvirring rundt koblingen mellom byvekstavgiftene og bompenger, og hvilke implikasjoner avtalen ville ha for arealforvaltning fremover. Det var også forestillinger om regional sentralisering som ikke nødvendigvis stemte, der man også 'satte litt bygd mot bygd' og som i den offentlige debatten ble, litt forenklet fremstilt som en kamp mellom lokalsentre og 'resten'. Resultat av lokalvalget i flere av kommunene, hvor Folkeaksjonen Nei til mer bompenger (FNB) vant så mye som 22 prosent (Alver kommune), kan også leses som en slags proxy som sier noe om betydningen av disse spørsmålene og hvor vanskelig det ble å kommunisere kompleksiteten i avtalen i lys av en valgkamp.

I et av møtereferatene kommer det frem at kommunene mener det er viktig å få synliggjort noen enkeltprosjekter i sin kommune for å 'selge inn' en byvekstavgift, men var nok vel så viktig for å sikre tilslutning i eget kommunestyre som i befolkningen forøvrig.

Det at forhandlingsmøtene ble holdt for åpne dører, ga en del pressedekning gjennom prosessen, og utsettelsen av signeringen til etter kommunevalget 2019 fikk bred omtale i lokale medier. Gitt at det var lite utadrettet informasjonsvirksomhet fra kommunene selv, er det sannsynlig at befolkningen primært fikk informasjonen gjennom lokale medieoppslag og leserinnlegg. En gjennomgang av mediedekningen viser at frykt for sentralisering og mindre lokalt handlingsrom over arealplanleggingen, samt bompengespørsmålet preget den lokale debatten.

Aktørene tviler på at innbyggere fikk med seg mye av innholdet i forhandlingene og selve resultatet av avtalen. Et problem er kompleksiteten i avtalen i seg selv og få formidlet hvordan ulike elementer i pakkepolitikken henger sammen. Det at bompengespørsmålet ble direkte koblet til avtalen ble av mange trukket fram som en stor utfordring, som skapte misforståelser. Da avtalen tilslutt ble signert i slutten av november 2019, uttrykte den nye byutviklingsbyråden i Bergen (Bakke) irritasjon over at det i forlengelsen av regjeringens bompengeforlik, ble lagt inn punkter om bompenger i byvekstavgiften helt i slutfasen, og at dette var en uheldig sammenblanding av en byvekstavgift og bompengeavgift (BT 4. desember 2019). En lokalpolitiker uttalte; «jeg skulle ønske at Staten hadde hjulpet oss litt der akkurat med den kommunikasjonen, jeg tror de undervurderte at kommunene også hadde behov for kommunikasjon og argumentasjon som vi kunne ha brukt inn mot befolkningen vår» (politisk representant 4)

Synet på byvekstavgiftens relasjon til bompengespørsmål og arealpolitisk handlingsrom preges av politisk ståsted, men det er uansett liten tvil om at valgkampen ble et forstyrrende element. Det ble vanskelig å formidle en kompleks avtale med mange fasetter. Areal er noe folk er opptatt av, og for noen ble det vanskelig å få gehør for at forslaget til avtale som var forhandlet frem var godt nok, jamfør de kravene som kommunen hadde gått inn i forhandlingene med. De som satt i

posisjon og hadde fremforhandlet forslaget, fant seg selv i en situasjon der de måtte forsvare avtaleutkastet i møte med lokalpolitikere i opposisjon, i en lokal valgkamp. Flere av aktørene vi intervjuet uttrykker at styrken i bompengespørsmålet kom overraskende, og at det var frustrerende fordi man opplevde at det ble en misforstått sammenblanding av byvekstavtalen og bompengespørsmålet der det ble en gjengs oppfatning at byvekstavtalen ville føre til økte bompenger. Det reflekterer hvor vanskelig det er å formidle og forankre en kompleks pakkepolitikk. Flere påpeker at det var vanskelig – om ikke umulig – å rydde opp i den misforståelsen.

Det ble tidlig etablert en usikkerhet om hvorvidt avtalen, i lys av kommunesammenslåingene, i praksis ville innebære en intra-kommunal sentralisering i større regionssentra (da primært i den kommunen som satt i forhandlingene), mens de mindre sentrene og bygdene i utkantsstrøkene ville bli hindret fra å utvikles videre. Det er vanskelig å si noe om hvordan dette ble oppfattet i befolkningen generelt, men fra aktørenes perspektiv ble det svært krevende å formidle realiteten i arealplanleggingen i en situasjon der de også skulle slå seg sammen med andre kommuner med lite urban kvaliteter (som en uttrykte det), og sterke ønsker om å utvikle 'hele kommunen' og skape 'levende bygder'. Denne bekymringen ble målbåret gjennom lokale medier og politiske partier helt frem til den endelige behandlingen i kommunestyrene og fylkestinget i februar 2020. Debatten var sterk blant annet i Alver, med en rekke lokale medieoppslag og leserinnlegg som gikk på kommunal selvråderett.

Det at forhandlingene skjedde i et valgkampår, gjorde at det var vanskelig å formidle generell informasjon om avtaleordningen. Som en lokalpolitiker uttalte;

«Så informasjonsarbeidet om denne rundt til folket var ikke så god som den kunne vært, men det har jo noe med valg og valgkamp å gjøre og sånne ting. Det ødela litt for saken, hadde vi klart å få den vedtatt før sommeren som det var tenkt så kunne du på en måte markedsført resultatet på en annen måte. Men nå visste du overhode ikke om den kom til å bli vedtatt, hva kommer kommunestyret til å si og hvem var det som måtte fronte den i nytt kommunestyre? I en sammenslått kommune. Så det ble utrolig vanskelig til slutt fordi de som hadde fulgt hele prosessen i kommunestyret, de var ute og så var det et helt nytt kommunestyre» (Politisk representant 1)

Det at forhandlingene skjedde så nært opp til – og i – en valgkamp, førte til at informasjonen om avtalen lett ble politisert. Aktørene opplevde at det var vanskelig å få formidlet et balansert bilde av avtalen i mediene, og til befolkningen.

5.4 Fylkesmannen og fylkeskommunens rolle i forankringsarbeidet (oversetterrollen)

Fylkesmannen sin rolle i forhandlingsprosessen ble særlig trukket frem av de kommunale aktørene, både de politiske og administrative. Representanten fra fylkesmannsembetet (nå Statsforvalteren) var et helt sentralt medlem av statens forhandlingsdelegasjon. Ifølge informantene fremsto fylkesmannen som klar i sitt budskap i selve forhandlingene, om forankringen av byvekstavtalen i overordnede statlige retningslinjer og regionale planer. Informanter refererer også til at fylkesmannen hadde en viktig rolle i forankringsarbeidet, med å informere om avtaleordningen i kommunestyrene og skape større aksept for den. I løpet av forhandlingene ble det gjennomført flere seminarer og informasjonsmøter rundt i kommunene med statlige representanter, og fylkesmannen var særlig aktiv i å reise rundt til kommunene. Her var han tydelig på at avtalen som sådan ikke ville innebære noen øvrig innstramming enn det som allerede lå i de regionale planene. Som en ordfører sa: «Fylkesmannen i Hordaland eller Vestland, var veldig tydelig etter hvert på at sett fra hans ståsted så ville i praksis arealpolitikken være den samme enten man sto ut forbi byvekstavtalen eller var en del av byvekstavtalen. Fordi

det var disse nasjonale føringene og de regionale planene som var det formelle grunnlaget for utvikling av arealpolitikken i regionen» (Politisk representant 5). På den måten bidro han også til å ufarliggjøre avtalene i sitt informasjonsarbeid. Selv om det er uenighet i denne lesningen av byvekstavtalens status og implikasjoner for det lokalpolitiske handlingsrommet i arealspørsmål, er det enighet om tydeligheten i budskapet til fylkesmannen. Gjennom informasjonsmøter i alle kommunene tok fylkesmannen også en viktig oversetter- og informasjonsrolle om innholdet i og betydningen av byvekstavtalene for framtidig arealplanlegging.

“Men det er klart at sentrum-periferiaksen var et vanskelig punkt, og kommunene følte at de måtte ha garantier for at ikke avtalen førte til sentralisering. Fylkesmannen selv tilbød seg, og reiste rundt og orienterte kommunene om arealpolitikk og byvekstavtalen i forbindelse med at dette skulle opp til behandling i kommunestyrene.” (Administrativt ansatt 6)

Også lokalpolitikere, som sto i den harde kampen rundt innstramming av arealpolitikken i sin kommune, opplevde det som et viktig bidrag at fylkesmannen kom til by- og kommunestyrene. Som en lokalpolitiker sa; «og de (lokalpolitikere) fikk stille alle spørsmål de ville. Det er jo ganske unikt., at han stilte seg selv til disposisjon og den autoritet det ga.. Og det var jo veldig kamp... Så det at fylkesmannen selv var så aktivt villig til å svare på spørsmål og bekrefte at situasjonen var sånn som byråden beskrev det var faktisk veldig viktig» (Politisk representant 2).

Det koordinerende arbeidet til fylkeskommunen ble også trukket frem i mange intervjuer. Inkluderingen av nye kommuner i byvekstavtalen skapte til dels nye konfliktlinjer som var utfordrende å håndtere, inkludert areal. Bergen har en strammere arealpolitikk enn omegnskommunene, og var opptatt av at en god samordning av areal og transport i regionen fordret at også omegnskommunene tok ansvar i sin arealplanlegging. Fylkeskommunen fikk en viktig rolle med å koordinere og balansere innspillene fra kommunene i forkant av forhandlingsmøtene, og gjorde også mye arbeid gjennom den administrative koordineringsgruppen mellom møtene. Det var viktig for kommunene og fylkeskommunen å så langt det var mulig, gå omforente inn i møtene med statens representanter.

Fra statens side var det en forventning om at kommunenes bidrag i avtalen – det de måtte gi fra seg noe på - nettopp lå på å stramme inn egen arealpolitikk. Her opplevde særlig kjernebyen Bergen å få drahjelp fra fylkesmannen. Fylkesmannen ble i sin rolleutøvelse beskrevet som å ha en stor evne til å være prinsipiell og passe på at mindre viktige detaljer i forhandlinger om arealplan ble luket vekk av hensyn til det store bildet.

Informanter fra enkelte omegnskommunene opplevde at fylkesmannen i praksis fungerte som «et viktig bindeledd mellom Statens forhandlere og de lokale partene», og i flere tilfeller inntok en «meklingsrolle», spesielt i aksene mellom Staten og omegnskommunene. Mens fylkeskommunen og Bergen kommune hadde vært gjennom en runde forhandlinger tidligere, og var ivrige på dette å komme videre, så opplevde aktører fra omegnskommunene at han tok en viktig meklerrolle – hvor også deres perspektiv skulle ivaretas. Det kan se ut til at han spilte ut denne rollen på en god måte, for informanter fra Bergen kommune opplevde at fylkesmannen var veldig tydelig på at omegnskommunene også måtte forplikte seg til de prinsippene for knutepunktfortetting og arealeffektivisering som lå i de regionale planene (politisk representant 2). Slik sett kan det se ut til at fylkesmannen klarte å balansere de ulike partenes perspektiv på en god måte.

5.5 Byvekstavtalen bygger på regionale planer – er de regionale planene godt forankret i kommunene?

Forhandlingene ble preget av de tradisjonelle konfliktlinjene i regionpolitikken i Bergensregionen, rundt arealutnyttelse og sentrumsutvikling. Disse var for det første en sentrum-periferikonflikt. Denne omhandlet både en spenning mellom kjernebyen Bergen vs. omegnskommunene, og

også en spenning innad i omegnskommunene, mellom de kommunale sentra og bygdene. Den siste spenningen ble særlig aktualisert i kommunesammenslåingene.

Byvekstavtalene bygget på prinsippene i de regionale planene, og dermed blir det også viktig å se på det forankringsarbeidet som hadde blitt gjort i utarbeidelsen av disse planene. Mye tyder på at manglende forankringsarbeid i de regionale planene forsterket spenninger i forhandlingene om byvekstavtaler. Den regionale planen for attraktive senter i Hordaland beskriver en hierarkisk senterstruktur med regionssentre som blant annet lå i avtalekommunene, men det var uklart hvordan sentertenkning ville se ut i sammenslåingskommunene utover regionssentra.

Utarbeidelsen av Regional plan for areal og transport i Hordaland, bygger på den samme sentrumsstrukturen. Planprosessen var relativt konfliktfylt, og måtte gå flere runder før den ble endelig vedtatt i 2017. I innledningen til høringsrapporten fra 2015 påpekes blant annet at det var stor avstand mellom kommunene som mente planen var for detaljstyrt, og fylkesmannen som ønsket en mer konkret og forpliktende avtale (s. 3). Lignende konfliktlinjer kommer frem i høringsrapporten fra 2017, der kommunenes selvråderett, mål om differensiert lokalisering og regional plan sin status drøftes inngående. Byvekstavtaleforhandlingene og arealpolitikkenes betydning bør ses i lys av disse lengre konfliktlinjene. Blant annet sies det i høringsrapporten fra 2017 (s. 6) til den regionale planen at:

Dei sterkaste innvendingane frå kommunane går på at den regionale planen snevrar inn det kommunale handlingsrommet, og at det ikkje vert lagt nok vekt på korleis endringar i kommunestrukturen vil kunne påverke senterstruktur og arealbruk. Avtalene kommunane har inngått om samanslåing inneheld avtalepunkt om at heile den nye kommunen skal bli tatt i bruk. Fylkesmannen på den andre sidan opprettheld sine innvendingar mot at planen gir for vide rammer for kommunal arealplanlegging, og at den burde vore klårare med omsyn til kvar framtidig vekst skal kome og kor høg utnytting det bør vere i regionale vekstsoner. Fylkesmannen er samtidig nøgd med at planen no er tydeleg på at kommunane bør vurdere byggeområder som ikkje er regulert på nytt ved rullering av kommuneplanen.

Sitatet fra rapporten speiler de konfliktlinjene vi har beskrevet i denne studien av byvekstavtaleforhandlingene. Gjennomgående i intervjuene, på tvers av administrasjon- politikk, forteller informantene at den regionale planen ikke ble tilstrekkelig forankret lokalt, og har liten legitimitet ute i kommunene. Noe av årsakene som trekkes frem var at selv om planprosessene hadde vært grundig og involverende, så var ikke detaljene og konsekvensene av planen like godt forstått i alle omegnskommunene. Dermed ble konsekvensene først tydelige når planen var virksom, og dannet grunnlag for fylkeskommunens og fylkesmannens innsigelsesavgjørelser. Flere informanter fra omegnskommunene opplever Fylkesmannen sin håndheving av de regionale planene som rigid, og dermed at det var bekymring politisk for om byvekstavtalen ville gi ytterligere grunnlag for å overprøve kommunene i arealpolitikken. I lys av lav legitimitet av regional plan i kommunene, er dette en spenning som spiller over i oppfølgingen av avtalen (formuleringsmessig og i praktisk oppfølging). Flere bemerker at dersom den regionale planen har bedre forankring og legitimitet vil også byvekstavtalene bli lettere å forankre i kommunene. De regionale planenes legitimitet i kommunene er imidlertid også påvirket av statlige myndigheter sin respekt for planene, noe aktørene ikke alltid opplever er tilstede hos alle statlige aktører.

Som vi har beskrevet tidligere, er det bred enighet om at den endelige byvekstavtalen ikke gjør noe mer enn det som allerede ligger i regional plan og statlige planretningslinjer. Administrativt ble det påpekt at koblingen til regional plan og omforent oppfatning om at avtalen ikke går utover det som allerede finnes av retningslinjer, samtidig forenklet forankringen og begrunnelsen for rådmannens innstilling om å godkjenne byvekstavtalen – det at den følger regional plan som er politisk vedtatt og styrende (om ikke juridisk bindende). Dette kommer f.eks. frem i Rådmannens innstilling til vedtak til Alver kommunestyre (protokoll, Alver kommunestyre, 20. februar 2020). Et annet poeng som ble trukket frem, var at selv om planen tilsynelatende har lav legitimitet, ble det å lene seg på en eksisterende plan som allerede hadde gått noen politiske runder, et viktig

premiss og argument for at man i byvekstavtalen ikke skulle ha formuleringer som gikk lenger i forsøk på å detaljstyre kommunenes arealplanlegging. Det gjaldt også fra staten sin side, der Fylkesmannen i sine redegjørelser også la stor vekt på at vedtatt plan og statlige retningslinjer er premisser for avtalen og kun presisering eller videreføring av dette (men her er uenigheten).

Det er en politisk uenighet (som til en viss grad også reflekterer sentrum – periferi dimensjonen) om tolkningen av byvekstavtalen og konsekvenser for arealplanlegging, og i hvilken grad byvekstavtalen i praksis innebærer en innstramming av kommunenes handlingsrom. Politisk er synene delt om avtalen i praksis binder kommunene sterkere til en regional plan med liten legitimitet, og at avtalen derfor i praksis vil innebære en innsnevring av det lokalpolitiske handlingsrommet. FrP og FNB har uttrykt motstand mot avtalen utfra disse argumentene. Under behandling i fylkesting og enkelte kommuner ble det fremmet forslag om å avvise utkastet til avtale blant annet med argument om at det i praksis ville bety en innstramming i arealplanleggingen.

Denne diskusjonen er altså preget av at den regionale planen er dårlig forankret og har liten legitimitet i kommunene i utgangspunktet. Det siste gjelder særlig i omegnskommunene, og diskusjonen om defineringen av lokale sentra i regionen. Dette kom frem i intervjuer både med politiske og administrative representanter. Hvordan dette vil spille seg ut vil først bli synlig når de ulike regionale og kommunale planene skal rulleres i tiden fremover. Det er fortsatt en spenning mellom en generell enighet om behovet for å tenke areal- og transportplanlegging i regionen, samtidig som kommunestyrene ikke ønsker å gi fra seg selvråderett i egne kommuner. I regional plan avklares det at kommunene må definere lokal senterstruktur utover de regionssentrene som omtales i planen. Samtidig påpekes det at kommunene også har et ansvar for å sikre at befolkningsveksten primært tas i nærheten av sentre med viktige funksjoner, men at dette ikke hindrer utvikling i kommunen for øvrig. Sånn sett ligger det tilsynelatende en uenighet mellom forvaltningsnivåene i planens status og fleksibilitet.

5.6 Forbedringsforslag – forankring

Informantene fra kommunene hadde flere forslag til forbedringer som kunne bidra til å gjøre forankringen enklere og bedre.

- *Tidsaspektet*
Den viktigste faktoren som kan forbedre forankringen av avtaleverket er tidsaspektet, å anerkjenne at et ordentlig forankringsarbeid krever tid og kapasitet. For kommunene er det viktig å ha gode forankringsprosesser utover de enkeltaktørene som sitter i forhandlingene, som f.eks. å trekke inn andre relevante kommunale aktører/utvalg, holde kommunestyret orientert osv. I forlengelsen av dette antydte flere at staten bør være bedre forberedt på lokale forhold som kan påvirke bla tidsaspektet. I dette tilfelle ble den spesielle situasjonen med kommunesammenslåinger nevnt, men også at noen opplevde en mangel på forståelse av hvordan sentrum-periferi dynamikk former lokalpolitikk og prosesser i Bergensregionen. Mange foreslår også at man bør bruke mer tid i startfasen på å bygge tillitt, gjensidige relasjoner og noen felles visjoner som kunne gjort selve forhandlingene enklere når ulike konflikter kom opp. Det kan være ressurskrevende i oppstarten, men samtidig kunne man kanskje spart en del ressurser som gikk med til unødige avklaringer og lite fremdrift i første fase av forhandlingene.
- *Forenkling av styringsstrukturen i forhandlingene*
Videre mener noen at man burde forenkle forhandlingsinstituttet/styringsstrukturen i forhandlingene, helt konkret opplegget med et forhandlingsutvalg og en politisk styringsgruppe som måtte trekkes inn når det oppsto uenigheter eller uklarheter underveis (her henvises det konkret til situasjonen som oppstod da de mente den økonomiske potten var for liten, og statens representant måtte gå tilbake til sin styringsgruppe og få

politisk avklaring før man kunne gå videre). Et annet forslag var å streame møtene slik at det kunne være mulig for interesserte å følge møtene direkte.

- *Porteføljestyling løfter innsatsen ut av ordinære organer og inn i en egen styringsstruktur*
Flere av intervjuene trekker frem en bekymring for på demokratisk underskudd i prosessene. Dette er til dels knyttet til liten tid og stort press under forhandlingene i krevende omstillingssituasjoner, men også implikasjonene av hvordan porteføljestylingen skal følges opp fremover ved at det på mange måter er løftet ut av ordinære organer og inn i en egen styringsstruktur. Det er kommunal representasjon både politisk og administrativ her, spørsmålet er da hvordan prosessene rigges for å sikre god informasjonsflyt til demokratiske organer som kommunestyre og fylkesting.
- *Pakkepolitikk krever gi-og-ta: For å få til god forankring må det være noe å dele på, noe å selge inn som kommunen vinner, mot å komme med motytelser i form av arealforpliktelser.* Om ikke det er balanse mellom gulrot og pisk – så er det umulig for lokalpolitikere å forankre avtalen hjemme. Dersom staten kommer med noe som kan fordeles, så kan dette samle aktørene i regionen rundt planen, slik at rullering av regional plan i neste omgang kan gå lettere.
- *De regionale planene må forankres grundigere i kommunene – de må få eierskap til prinsippene som bæres videre med inn i byvekstavgiftene.*
Det å sikre en god prosess rundt rulleringen av regional plan når den tid kommer, er viktig for videre legitimitet og forankring av byvekstavgiften når denne skal revideres.

6 Hvordan har byvekstavtalen påvirket den videre arealplanleggingen?

6.1 Hvilke konkrete endringer i arealplanleggingen legger byvekstavtalen opp til?

Som redegjort for overfor er byvekstavtalen mellom kommunene Bergen, Askøy, Øygarden, Alver og Bjørnafjorden, Vestland fylkeskommune og Staten for perioden 2019-2029 i samsvar med de to regionale planene Regional areal- og transportplan for Bergensområdet og Regional plan for attraktive senter i Hordaland. Gjennom forhandlingsprosessen ble avtaleteksten omformet fra å være mer ambisiøs enn de regionale planene, til å bli i tråd med de regionale planene.

Kommunene Bergen, Askøy, Øygarden, Alver og Bjørnafjorden forplikter seg gjennom byvekstavtalen til å oppdatere planene for avtaleområdene i tråd med målet for byvekstavtalen og mål, strategier og retningslinjer i Regional areal- og transportplan for Bergensområdet og Regional plan for attraktive senter i Hordaland. Avtalepunktet gir også en tidsmessig ramme, og sier at arbeidet skal bli prioritert i løpet av første halvdel av avtaleperioden (2024).

I revisjonen av kommuneplanene skal kommunene prioritere å:

- ✓ Gjennomføre en analyse av fortetningspotensialet i regionale vekstsoner og utarbeide en oversikt over hva arealreserver som kan samsvara med nullvekstmålet, samt å gjennomføre en kommunal handelsanalyse som grunnlag for kommuneplanen
- ✓ Definere lokal senterstruktur i kommuneplanen i tråd med regionale planar.
- ✓ Fastsette utstrekning av regional vekstzone gjennom kommuneplanens arealdel
- ✓ Fastsette sentrumsutstrekning i regionsenter.
- ✓ Konkretisere arealtiltak og utarbeide talfesta mål for arealbruk i regional vekstzone.
- ✓ Definere behov for areal til infrastruktur for låg- og nullutsleppsteknologi.
- ✓ I revisjonen av kommuneplanens arealdel innføre maksimalnormer for parkering for alle relevante arealformål innen næring og bolig. Normene kan differensieres geografisk (s.10).

Avtalen sier også at det kan være aktuelt å gi statlige og fylkeskommunal støtte til tiltakene.

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

Byvekstavtalen bygger på prinsippene i de regionale planene som allerede eksisterer. I lys av den relativt svake forankringen av de regionale planene i en del omegnskommuner, er det store spørsmålet om man i byvekstavtalene egentlig bare har forskjøvet en del potensielle arealkonflikter i omegnskommunene til oppfølgingen av avtalen. De potensielle arealkonfliktene – som nå må avklares i rulleringen av hver enkelt kommunes kommuneplaner (arealdel, KPA) er knyttet til flere spørsmål:

For det første definering av *den lokale senterstrukturen*, som skal være i tråd med regionale planer. Særlig vil nylig sammenslått kommuner ønske å opprettholde flere lokale sentra, for å sikre balansen mellom de tidligere kommunene. Dette kan føre til en satsing på flere sentra enn ønskelig, og ikke nødvendigvis de sentra som er viktige ut fra en målsetning om å nå nullvekstmålet.

For det andre innebærer disse forpliktelsene å vurdere å *ta ut områder i kommuneplanen*, områder som enn så lenge er jomfruelig mark, men avsatt til ny bebyggelse i kommuneplanens arealdel. Dette var et viktig punkt i den første byvekstavtalen for Bergensområdet, og Bergen kommune omregulerte rundt 7000 daa. Fra bebyggelse (gule områder) til andre formål, for å stramme opp sin arealpolitikk. Dette innebærer imidlertid store økonomiske tap for grunneierne, fordi tomteprisene går drastisk ned, og har vist seg å være vedtak som er svært vanskelige for de politiske partiene i kommunestyrene.

Foruten Bergen kommune (som det redegjøres for nedenfor) har ikke omegnskommunene ferdigstilt et slikt arbeid ennå. Men de fleste er i ferd med å rullere kommuneplanens arealdel. I Bjørnafjorden kommune, som nylig ble sammenslått, arbeider man videre med et overordnede planarbeidet knyttet til en kommunedelplan for Os. Dette arbeidet var påbegynt lenge før kommunesammenslåingen 1.1.2020. I følge en lokalpolitiker blir dette planarbeidet direkte påvirket av byvekstavtalen. Det ble i kommunevalget flertall for et politisk skifte i kommunen, og i Os hadde flertallet tidligere bestått av Høyre og FrP i de siste tyve årene. I Bjørnafjorden kommune ble det nå et flertall med Ap, Sp, KrF, MDG og SV. Det nye flertallet går nå gjennom utkastet til kommunedelplan for Os, og endrer det i tråd med byvekstavtalen. Hvordan planen til slutt blir seende ut vil man få mer svar på i 2021.

Et annet konsekvens av byvekstavtalen er at Bjørnafjorden kommune har begynt på konkrete, mindre planoppgaver, som område- og detaljreguleringsplaner, for eksempel for kollektivterminal inne på Os, som er regionsenter i Bjørnafjorden. Og tilsvarende kommer man til å gå i gang med regulering av gang- og sykkelvei som man har et håp om at skal bli definert inn som et tiltak i byvekstavtalen. Det siste er altså ikke en definert del av byvekstavtalen ennå, men kommunen begynner planarbeidet for å berede grunnen for at det blir det. Slik sett stimulerer byvekstavtalen til planaktivitet som ikke direkte er lagt inn i avtalen.

6.3 Hva blir resultatene: arealplaner og arealutvikling i tråd med avtaler og nullvekstmålet? Eksempelet Bergen: Revidering av kommuneplanens arealdel (KPA) i henhold til byvekstavtalen fra 2017

Det er for tidlig å si hvordan kommunes kommuneplaner blir seende ut, når de nå skal rullere sine arealdeler i henhold til byvekstavtalen fra 2019. Kommuneplanens arealdel legger juridiske føringer for den videre arealbruken. Det går imidlertid an å se på erfaringer fra den tidligere generasjonen byvekstavnale i Bergensområdet, fra 2017, en avtale hvor kun Bergen kommune, Hordaland fylkeskommune og statlige aktører var avtaleparter. Vi skal først se på hvordan den forrige byvekstavtalen innvirket på den nye kommuneplanens arealdel (KPA) i Bergen, vedtatt i 2019, før neste avsnitt ser på hva de intervjuede sier om hvordan de tror den nye byvekstavtalen vil påvirke de resterende kommunenes arealplaner og arealpolitikk.

6.3.1 Hvordan operasjonaliserte kommunen forpliktelsene i byvekstavtalen inn i rulleringen av kommuneplanens arealdel?

For Bergensområdet var forhandlingene i 2018/2019 den andre runden med byvekstavnaler, og avtalen som ble inngått i 2019 ble den andre generasjonen av byvekstavnale. Den første generasjonen byvekstavnale gjaldt kun for kjernebyen Bergen, Hordaland fylkeskommune, Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og ble inngått i 2017. Det ble gitt tilslutning til byvekstavnalen ved vedtak i bystyret i Bergen 31. mai 2017 og i fylkestinget i Hordaland 13. juni 2017. Også i den første generasjonen byvekstavnale var arealdimensjonen inne.

Byvekstavtalen fra 2017 sier i kapittel 5 om «Arealplanlegging» at «Partene er enige i at kommuneplanens arealdel revideres i tråd med målene for byvekstavtalen. Berørte statlige myndigheter vil delta med faglige innspill i planprosessene og bidra til tidlig og tydelig avklaring av nasjonale og vesentlige regionale interesser.» (s.7) ¹ Avtalen viser også til at Bergen kommune i juni 2015 vedtok «Bergen 2030» - ny samfunnsdel av kommuneplanen (KPS), hvor de forplikter seg til å bygge en kompakt by som bidrar til reduksjon i transportbehov, og at transportsystemet og arealdisponeringen skal utvikles med sikte på nullvekst i persontransporten med bil. I tillegg viser avtalen til at kommunen i september 2016 vedtok en prinsippsak om strategisk temakart. Avtalen sier så at partene legger til grunn at fremtidig byvekst i all hovedsak skal skje innenfor syv soner i form av boliger, kontorarbeidsplasser og privat og offentlig service (jfr det strategiske temakartet). Videre sier avtalen at Bergen kommune vil utforme ny KPA i tråd med overordnede prioriteringer i vedtatt samfunnsdel av kommuneplanen, "Bergen 2030", Regional areal- og transportplan for Bergensområdet og føringer i prinsippsak om strategisk temakart vedtatt i Bergen bystyre i september 2016. Det tas sikte på vedtak av ny KPA rundt årsskiftet 2017/2018. KPAen forutsettes å legge den kommende byutredningen til grunn, som er en byutredning for Bergensområdet med nullvekstmålet som premiss.

I avtalen fra 2017 ligger det sterke forpliktelser for Bergen kommune til å videreføre de prinsippene som de selv har nedfelt i samfunnsdelen og det strategiske plankartet (vedtatt juni 2016), som har arealeffektivisering, kompakt byutvikling og nullvekstmålet som mål. Derfor kan vi se på hvordan byvekstavtalen har fått konsekvenser for Bergen, for å få frampeik på hvordan den nye generasjonen byvekstavtale vil innvirke på kommunenes arealplaner.

Bergen kommune reviderte i etterkant av byvekstavtalen fra 2017 kommuneplanens arealdel (KPA) i tråd med forventningene i byvekstavtalen. Det gav seg følgende utslag:

a) **TEMATISERING:** I innledningen til KPA (s.8) stadfestes det at Bergen kommune i 2017 inngikk en byvekstavtale med Hordaland fylkeskommune, Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet om transporttiltak, finansiering og arealplanlegging, hvor målet var en arealpolitikk som bidrar til at veksten i persontransport skal tas med kollektiv, sykkel og gange. Videre sies det at avtalen forutsetter at kommuneplanens arealdel revideres i tråd med målene i byvekstavtalen. I fagnotat sendt til byrådet 16.11.2018 stadfestes det at motivet for å revidere planen er byvekstavtalen; «Hovedfokus ved denne rulleringen er en tydeligere og strammere arealstrategi, basert på statlige, regionale og lokale føringer. Arealdelen er også en viktig forutsetning for forpliktelser kommunen har inngått gjennom ny byvekstavtale; Miljøløftet. For å nå målet om kompakt byutvikling med gode kvaliteter og nullvekst i personbiltransporten foreslås det:

- Ny senterstruktur med utvidede områder for fortetting
- En firedeling av byggesonen med ulike krav til innhold og kvaliteter
- Reduserte krav til boligparkering og uteareal
- Nye kvalitetskrav til bomiljø
- Krav til innledende stedsanalyse for å vurdere enkeltprosjekter i sammenheng
- Å ta ut tidligere boligfelt, som ligger langt fra senterstruktur og kollektivdekning»²

b) **NY FIREDELING AV BYGGESONE:** KPA'en inneholdt en videreføring og skjerping av retningsvalget om å konsentrere en stor andel av nye boliger langs bybane og kollektivaksene og

¹ Sier også «Hordaland fylkeskommune legger opp til å vedta Regional areal- og transportplan for Bergensområdet før sommeren 2017. Fylkeskommunen skal bidra til å sikre at den regionale planen blir lagt til grunn og innarbeidet i de enkelte kommunenes arealplaner, slik at hovedtyngden av veksten vil skje innenfor de regionale vekstsonene. Staten skal også aktivt bidra i oppfølgingen av den regionale planen og statlige planretningslinjer for bolig-, areal- og transportplanlegging for å nå nullvekstmålet for persontransport med bil.» (s.7).

² (KOMMUNEPLANENS AREALDEL 2018-2030, KPA2018. 2. gangs behandling. PlanID 65270000. 16.11.2018).

i sentrumsområdene. Nullvekst i personbiltransport operasjonaliseres i «Gåbyen og inndeling av byggesonen» (Fagnotat til byrådet 16.11.2018³). Byggesonen deles inn i fire soner;

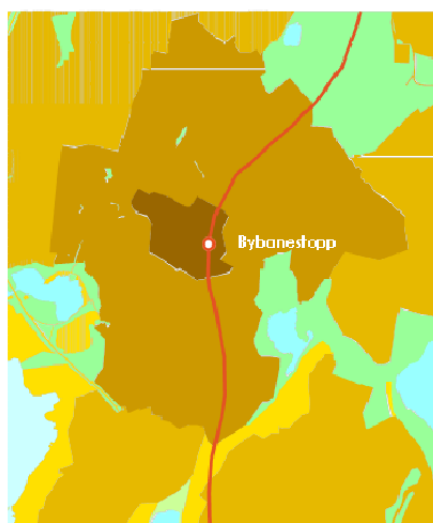
- ✓ En indre «Sentrumskjerne»
- ✓ En «Byfortettingssone» rundt.
- ✓ En «Ytre fortettingssone»
- ✓ En «Øvrige byggesone»

Ny bebyggelse skal først og fremst komme i de to første kategoriene. I sonen «Øvrig byggesone» skal det i liten grad åpnes for ny boligutbygging (s.10, 13). Arealkartet viser de fire sonene som ulike gul/brunfarger.

- **sentrumskjerne** 
- **byfortettingssone** 
- **ytre fortettingssone** 
- **øvrig byggesone** 

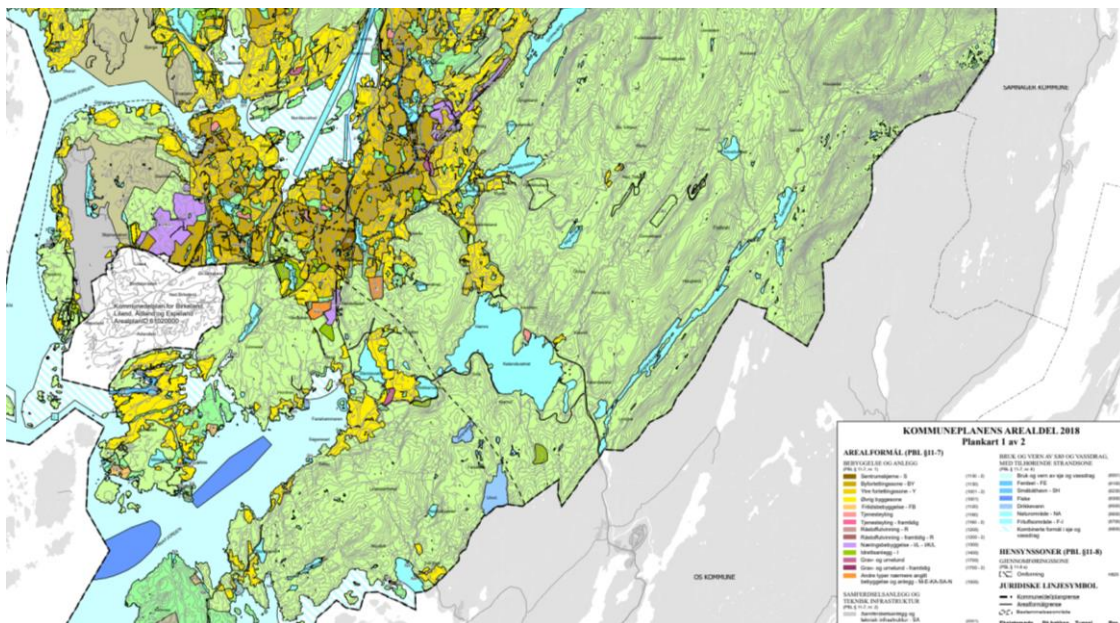
Sentrumsområder

Sentrumskjernen og byfortettingssonen utgjør til sammen forslag til de utvidete senterområdene. I *sentrumskjernen* stilles det krav til kompakt, bymessig utbygging. Det skal etableres gode byrom og det er krav om publikumsrettede virksomheter i første etasje. I *byfortettingssonen* ønsker vi relativ tett utbygging av bolig og næringsformål i gangavstand til kollektivtransport. Det legges vekt på familieboliger og variasjon i bolig og bygningstyper.



Ytre fortettingssone er eksisterende byggesone som kan videreutvikles med bolig- og næringsformål. Virksomheter med mange ansatte og mange besøkende skal imidlertid lokaliseres i senterområdene. I *øvrig byggesone* tillates ikke vesentlig nybygging med bakgrunn i dårlig kollektivtilbud og stor avstand til sentrumsområder. Innholdet i de ulike sonene er nærmere beskrevet i *Planbeskrivelsen* (vedlegg 3).

³ file:///C:/Users/groha/Downloads/Fagnotat__16_11_201_352446a.pdf



C) GULE OMRÅDER BLE TATT UT: KPA 2010 var det avsatt 43 «B-områder» til fremtidig bebyggelse (såkalte «gule områder»). I kommuneplanens samfunnsdel (2016) ble det vedtatt at disse områdene skulle vurderes på nytt ut fra målet om en kompakt bystruktur og nullvekst i biltrafikken. Årsaken var at disse områdene ikke bygget opp rundt vekstsonene og senterstrukturen definert av de regionale planene, og nedfelt i byvekstavgiftene. Som en oppfølging av kommunens samfunnsdel ble prinsippsak Strategisk temakart BERGEN2030 behandlet i bystyret 21.september 2016. Det strategiske temakartet peker på 7 kompakte byutviklingsområder og 7 næringsområder for arealkrevende industri og lager, og utgjorde kommunens overordnede arealstrategi frem mot 2030. I arealdelprosessen ble det gjort en vurdering av hvert "B-område". Her ble B-områdene vurdert i forhold til:

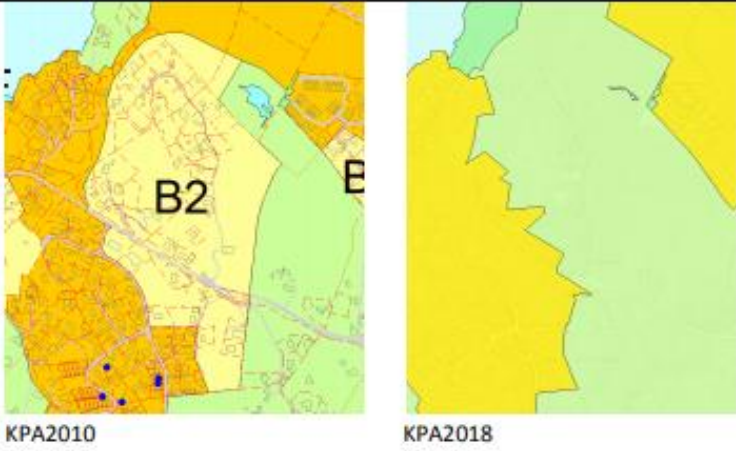
- ✓ Gangavstand til barneskole, lokalsenter, kollektivknutepunkt/bydelssenter og busstopp. Gangavstand er målt med utgangspunkt i midtpunkt i B-området.
- ✓ Frekvens for buss. Frekvens tar utgangspunkt i Kollektivstrategien for Bergen (2007), hvor stamruter er definert som frekvens på 10 eller bedre (dagtid).

Slik ble byvekstavgiftens mål og forpliktelser operasjonalisert inn i vurderingen av hvorvidt B-området (gult område) skulle beholdes eller tas ut som boligområde og tilbakeføres til LNF-område.

De fleste av disse B-områdene ble da vurdert som å ha en beliggenhet som ikke svarte med målsetningene i samfunnsdelen, kommunens klima- og energihandlingsplan eller byvekstavgiften. Årsaken er i hovedsak store avstander til senterområder, service og kollektivknutepunkt. En utbygging av disse områdene vil øke transportbehovet og gjøre beboerne avhengig av bil.

Figur: Vurdering av et B-område ut fra kommunens fortetningsstrategi og gangavstand, sykkelavstand og avstand til busstopp/kollektivknutepunkt. (Hentet fra vedlegg: VEDLEGG G – INNSPILL TIL B-OMRÅDENE I KPA2010, 16.11.2018⁴, side 3)

⁴ <https://www.bergen.kommune.no/hvaskjer/tema/kommuneplanens-arealdel-2018/utredninger-og-grunnlagsdokumenter>

Boligområde	B2 Hordvik
Bydel	Åsane
Kart Målestokk 1:4000	 KPA2010 KPA2018
Kort beskrivelse	Område B2 er på om lag 153 daa og inneholder 20 eneboliger, 1 3-mannsbolig, 7 fritidsboliger og ett bedehus. Gnr 175 bnr 6 er opprinnelig en jordbruks eiendom. Eiendommene gnr 175 bnr 5, 6, 270, 280, 350 er større eiendommer som ikke er bebyggt med boliger.
Vurdering i forhold til hovedstrategi	Boligområdet er ikke i tråd med kommunens fortettingsstrategi. Gangavstand til barneskole (Hordvik): 1,6 km Gangavstand til lokalsenter (Haukås): 6,6 km Gangavstand til bydelssenter/kollektivknutepunkt (Åsane): 12 km Gangavstand til busstopp: 0,3 km. Frekvens tilsvarer ikke hoved- eller stamrute (10 min frekvens eller bedre). → Ikke i tråd med gåbyen → Bidrar ikke til å redusere personbiltransport
Fagetatens anbefaling	Med bakgrunn i kommunens arealstrategi kan fagetaten ikke anbefale at boligformål B2 opprettholdes. Området inneholder noen eksisterende boliger og fagetaten foreslår at deler av området endres til <i>Bebyggelse og anlegg</i>, mens større eiendommer som ikke er fradelte boligtomter endres tilbake til landbruk-, natur- og friluftsliv.
Merknader/innspill	Vestbo og grunneiere (doknr 716, ABO plan & arkitektur) ønsker at gnr 176 bnr 5, 6 m.fl opprettholdes som boligområde B2. De mener at utbyggingsområdet ligger i et allerede etablert boligområde, og at fremtidig utbygging vil gi bedre infrastruktur til eksisterende bebyggelse. De mener også det er kort avstand til skole, barnehage og kollektivplass med god kollektivdekning.

Fagetatens og posisjonens forslag var å tilbakeføre det meste av disse (fremdeles ubebygde) områdene til landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF), i alt ca 7000 daa (s.11). Tabellen nedenfor viser B-områder som ble tilbakeført til LNF, eller definert som andre soner.

Til «LNF»	Til «Byfortettingssone»	Til «Ytre fortettingssone»	Til «Øvrig byggesone»
B6, B7 og B8 Haukås - B9 Breistein 14 - B12 og B13 Åsheim - B14 Garnes - B15 og B17 Arna - Del av B16 Mjeldheim - B19 og B10b Lone - B24 Dyngelandsåsen - Del av B25 Ulsmåg - B33 Hope - B37 Harafjell - Del av B39 og B40 Gravdal - B46 Nordvik - B47 Vårheia - B50 Hope	Del av B16 Mjeldheim (nærhet til Indre Arna) - Del av B32 Dolvik (inngår i plan 602000000, Dolvik – Hope marina og boligområde)	- Del av B16 Mjeldheim (nærhet til Indre Arna) - B30 Rådal (regulert i plan 61720000, Grønstølen boligområde) - B38 Lyderhorn (regulert i plan 18630000 Lyderhornslie sør)(Endret) - B41 Fagerdalen (vil bli avklart i pågående reguleringsarbeid) - B42 Rådal (sykkelavstand til Rådalen bybanestopp og senterområde)	B1, B3, B4 og B5 Hordvik - B10 Breistein - B20 og B21 Lone - B22 Sædalen - B23 Helldal 15 - Del av B25 Ulsmåg - B27 Valla - B28 Nøttveit - B32 Dolvik - B34 Strømme - Del av B37 Harafjell - Del av B39 Gravdal - B43 Garnes leir - B44 Åsane

I denne saken var det en klar politisk skillelinje mellom styringspartiene og Høyre og Frp. Høyre og Frp ønsket av bystyret skulle videreføre arealdisponeringer i gjeldende plan, altså videreføre de B-områdene som lå inne i den daværende kommuneplanen, men heller stille vilkår til at nye områder som skulle bygges ut skulle være bærekraftige. Forslagene falt, og posisjonens forslag om å ta ut B-områdene ble vedtatt. I kommuneplanens arealdel er dette omtalt under arealformål (s. 59): «Landbruks, natur- og friluftsmål (pbl § 11-7 nr 5): Områder for landbruks,- natur- og friluftsmål (LNF) fra KPA2010 videreføres. Noen områder som tidligere var avsatt til boligformål er tilbakeført til LNF – NY. Det finnes en del eksisterende boliger innenfor LNF. I gjeldende arealdel var det avsatt 3 områder for spredt boligbygging i LNF (Riple, Samdal og Trengereid). Disse videreføres ikke.» Byrådet tok også inn noen nye boligområder – men da områder som ligger mer sentralt og er utbygget som nærings- og industriområder fra før. Et eksempel på et slikt transformasjonsområde var Storanaset i Arna⁵.

d) **PRIORITERING AV SENTEROMRÅDER:** Prioritering av senterområder: Hovedprinsippet for senterstrukturen er et nettverk av senterområder bygget omkring kollektivaksene. Samlet inneholdt arealplankartet 33 sentrums kjerner omgitt av byfortettingssoner. KPAen konsentrerer nå aktiviteten om de mest avklarte og sentrale stedene. Det gir mulighet for å etablere attraktive sentre her, med befolkningsgrunnlag for et tilpasset tjenestetilbud. Når denne senterstrukturen er godt etablert, kan flere senterområder vurderes ved senere rullinger av kommuneplanen.

e) **HENSYNSSONER FOR OMFORMING:** Transformasjonsområdene ble satt av i plankartet som hensynssoner for omforming. I følge vedtaket i Bergen kommunestyre (i møtet 19.06.2019 sak 190/19) representerer dette en unik mulighet til å endre områder helhetlig fra næringsområder til bystrukturer med høy kvalitet.

f) **PARKERING OG SYKKEPARKERING:** Kommuneplanen viderefører en restriktiv linje for etablering av parkering for næringsbygg. Ved denne rulleringen ble også minimumskravene til boligparkering vesentlig redusert. I Bergen sentrum blir det anledning til å bygge boliger uten parkering. I sentrums kjerner og byfortettingssoner gis både minimums- og maksimumskrav med noe mulighet for frikjøp. Det er minimumskrav i øvrige soner. Bestemmelsene viderefører tydelige minimumskrav til etablering av sykkelparkering for alle byggeområder. Slik parkering er avgjørende for at Bergen skal kunne realisere mål om økning i sykkelandelen. Kvalitetskravene til sykkelparkering er styrket.

⁵ <https://www.bt.no/nyheter/lokalt/i/OpkWpk/slik-vil-byraadet-stramme-til-boligbyggingen>

6.3.2 Politiske skillelinjer rundt innstrammingen av arealpolitikken i kommuneplanens arealdel

Bystyredrøftingen og vedtaket av KPAen tydeliggjorde de politiske skillelinjene i bystyret rundt innstrammingen i arealpolitikken i Bergen. Det var 66 stemmeberettigede. Høyre fremmet et utsettelsesforslag (fremsatt av Norvald Bjarne Visnes), som fikk 22 stemmer (H+FrP+PDK) og falt. Frp fremmet et forslag om at Bystyret skulle avvise byrådets forslag til kommuneplanens arealdel KPA2018. Det forslaget falt også. Planen ble vedtatt med stemmene til Ap, Sv, MDG, Sp, V, R, Uavhengig (44 stemmer).

Det var et høyt konfliktnivå i denne saken. Opposisjonen, Høyre og Frp, mente planen er ulovlig, og fire bystyrerepresentanter⁶ fremmet krav om lovlighetskontroll av kommuneplanens arealdel KPA2018⁷ (BT, 28.7.2019). Normalt er det Fylkesmannen som utfører lovlighetskontroller, men i dette tilfellet anså de fire fylkesmannen som inhabil, og et av klagepunktene gjaldt hvordan han hadde utøvd sin rolle. De viste til at Fylkesmannen i et brev i januar slo fast at nye endringer i plankart eller de juridisk bindende bestemmelsene ville «utløse krav om nytt offentlig ettersyn», og mener det var grunnen til at endringer ikke ble tatt inn. De fire bystyrerepresentantene mente dette var et forsøk på å påvirke lokaldemokratiske prosesser. Kravet til konsekvensvurdering var heller ikke oppfylt, mener de fire. I loven heter det at arealplanen skal «særskilt vurdere planens virkninger for miljø og samfunn». Et eksempel er hva konsekvensene av økt fortetting blir for nærområdene, mente de fire representantene. De ba derfor statlige myndigheter kontrollerer at vedtaket er i tråd med norsk lov⁸.

Bystyret behandlet saken i møtet 25.9.2019, sak 163/19 og fattet følgende vedtak: Bystyret opprettholder sitt vedtak i sak 190/19. Kravet om lovlighetskontroll av vedtaket i saken ble sendt fylkesmannen for endelig avgjørelse, og KMD oppnevnte Fylkesmannen i Rogaland som settefylkesmann for behandling av saken. Fylkesmannen i Rogaland opprettholdt på bakgrunn av overstående vurdering Bergen bystyre sitt vedtak av 19.6.2019 om kommuneplanens arealdel 2018.

Mediebildet reflekterte konfliktnivået, med overskrifter som «Slik vil byrådet stramme til boligbyggingen» (BT 28.3.2019) og «Næringslivet hølver ned byrådets nye arealplan» (BT 8.4.2019). De store utbyggerne og aktørene i eiendomsbransjen hadde i flere år samlet seg i en ressursgruppe i Bergen Næringsråd, som hadde jobbet for å påvirke og «mykne» arealplanen som skulle komme fra byrådet.

6.3.3 Høringsinnspill og innsigelser til KPA

Det kom inn nærmere 700 innspill til den ordinære høringen til KPA. Statlige etater var i stor grad positive, men varslet likevel innsigelser til deler av planforslaget. Etter å ha bearbeidet planforslaget la Bergen kommune ut arealdelen til ny høring, og det kom her inn 134 innspill. Etter høring gjensto det 11 innsigelser, for eksempel til støy og byggegrense langs veg.

Hordaland fylkeskommune fremmet innsigelse i 2017 (2017/16474-10). De skriver her at «Planen følger opp måla i kommuneplanens samfunnsdel «Bergen 2030» og er i tråd med hovudmål i regional planstrategi og regionale planar. Fylkesrådmannen støttar hovudgrep i planforslaget og roser kommunen for å våge å ta radikale grep for å imøtekomme dei alvorlege utfordringane vi har knytt til klima og miljø... KPA for Bergen legg med dette opp til eit skifte i arealpolitikken som vil bidra til å nå mål om reduserte klimagassutslepp og nullvekst i personbiltransporten. Planen

⁶ De fire opposisjonspolitikerne Hilde Onarheim (H), Norvald Visnes (H), Tor Woldseth (Frp) og Marita Moltu (PDK)

⁷ <https://www.bt.no/nyheter/lokalt/i/LAmPLp/opposisjonspolitikere-mener-bergens-nye-arealplan-er-ulovlig>

⁸ Etter loven kan tre eller flere kommunestyrerepresentanter kreve en slik kontroll.

følgjer opp Regional areal- og transportplan for Bergensområdet med definert senterstruktur og etablering av soner med ulike krav til fortetting ved senter og kollektivknutepunkt. Større områder for framtidig bustadbygging i KPA 2010, er vurdert på nytt og gjort om til landbruk-, natur- og friluftsområder fordi dei er vurderte til å gi auka transportbehov og gjere innbyggjarane bilavhengige.. KPA for Bergen står opp om nullvekstmålet og fordeling av transportveksten mellom kollektiv, sykkel og gange. Fylkesrådmannen peiker på behov for at KPA har tydelege rammer at det vert sikra areal til infrastruktur for kollektivtransport og sykkel i kommunale planar.» De støtter altså hovedlinjene, men foreslår en rekke endringer, som for eksempel at lokalisering og dimensjonering av handel bør avgjøres i overordnede planer og være i tråd med regionale føringer, og at det blir gjort ytterligere vurdering av avgrensing av fortettingssonene sett opp mot kollektivstrategi for Hordaland.

Statens Vegvesen, region Vest, støtter hovedgrepet i planen, men mener at forslaget ikke tilstrekkelig ivaretar deres interesser. SVV fremmer innsigelse til planforslaget knyttet til tre hovedtema: Fortetting, Byggegrenser langs hovedrute for sykkel og stamrute for buss, I/L 9.

6.3.4 Parallelliteten mellom KPA-arbeidet og ny byvekstavtale oppfattet som en styrke

Informanter fra Bergen kommune opplevde at arbeidet med byvekstavtalen og arbeidet med KPA drev hverandre framover. De to prosessene gikk parallelt, og forsterket hverandre gjensidig. Informanter forteller at uten byvekstavtalen hadde det vært vanskelig å omdefinere 7000 daa til LNF i den nye KPA'en. Som en informant forteller «da man kom i byvekstforhandlingene så kunne jeg med stor tyngde si, men dette er allerede bestemt. Og da jeg kom tilbake til bystyret, for det var slett ingen enkel sak i det hele tatt, så sa jeg det at hvis ikke vi får gjennom dette nå så får ikke vi noen penger fra byvekstavtalene. Så det var den parallelliteten med de to prosessene, jeg tror verken vi hadde fått byvekstavtalen og særdeles ikke KPA gjennom endelig vedtak uten at de hang så sammen» (politisk representant 2)

I Bergen ble det brukt mye tid på å forankre vedtakene i bystyret, og de mest omdiskuterte sakene (som de 7000 daa) ble lagt frem for bystyret som prinsipielle eller strategiske vedtak, allerede fra 2016/17. Og de prinsipp sakene bant faktisk både bystyret og samarbeidsparter. Som en lokalpolitiker fortalte: «Samtidig var den demokratiske delen veldig godt ivaretatt for jeg var veldig opptatt av at politikerne skulle inn på prinsippnivå.. For det var veldig godt opplyst, vi hadde seminarer og vi var fortløpende rundt i bydeler, alle organisasjoner som ønsket det. Vi hadde en massiv prosess og alle mulige innspillmuligheter fantes» (politisk representant 2).

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

6.4.1 Status for rullering

Byvekstavtalen viser hvor de ulike kommunene er når det gjelder rullering av kommuneplanens arealdel, i vedlegg 5 «Kommuneplanstatus». Her går følgene frem:

Askøy kommune: Kommuneplanens arealdel (KPA) ble vedtatt i desember 2012 med en tidshorisont frem til 2023. Arbeidet med rullering av KPA er nå i gang, og hovedformålet er at kommunens arealbruk bidrar til å nå måla for samfunnsutvikling som er vedtatt i kommuneplanens samfunnsdel 2015-2030. De har utarbeidet en arealstrategien som bindeledd mellom samfunnsdelen og arealdelen. Kommunen vil i KPAen også bygge på en prinsipp sak om senterstruktur og utbyggingsmønster som ble vedtatt april 2018, med kommunesenter (regionsenter), lokalsenter og nærsenter. Det er videre vedtatt at mesteparten av veksten skal

skje innenfor regional vekstsone. I senterområda skal det bli utvikla tett bebyggelse. I tillegg vil den bygge på områdeplan for regionsenteret Kleppstø (vedtatt 01.02.2018), som legger opp til utbygging av området med flere sentrumsfunksjoner (handel, arbeidsplasser og boliger), og med kollektivterminal med buss og båt direkte til Bergen sentrum.

Øygarden kommune: I Øygarden kommune vil arealdelene for Sund (2011), gamle Øygarden (2014) og Fjell (2015) videreføres. Kommunen vil i første omgang starte opp arbeidet med en felles samfunnsdel, med arealstrategi. I intensjonsavtalen for nye Øygarden er det gjort klart at Straume skal være kommunesenteret, mens Rong og Skogsskiftet skal fungere som kommunedelsentra. I intensjonsavtalen er det også en klar ambisjon om å ta i bruk heile kommunen, og sikre et livskraftig omland til sentrumsområdene.

Bjørnafjorden kommune: Kommuneplanens arealdel for Os er under arbeid, og har vært på førstegangs høring, og vil antagelig vedtas i 2020. Planen vil då få status som kommunedelplan for Os i Bjørnafjorden kommune. Det er oppstart for ny planstrategi for Bjørnafjorden kommune i desember 2019, med mål om ferdigstilling desember 2020. Kommuneplanens samfunnsdel for Bjørnafjorden kommune har oppstart i 2020. Sentrumsplanen vil også komme til behandling i 2020, og det er også flere områdeplaner under arbeid.

Alver kommune: Her vil tidligere arealdeler gjelde – som Kommuneplan for Lindås (vedtatt 15.10.19), Kommunedelplan Knarvik - Alversund med Alverstraumen (vedtatt 15.10.19), Kommuneplan for Meland temarullering (vedtatt 16.10.19) og Kommuneplan for Radøy tema rullering (vedtatt 20.06.19), Områdeplan for Knarvik sentrum (vedtatt 18. juni 2015). Planen legger til rette for at Knarvik skal utvikles med bymessige strukturer og kvaliteter. Gjennom en helhetlig plan for arealbruk og krav til utforming av bygg og uteområde er målet at sentrum over tid skal bli attraktivt, hvor de gående har prioritet. Planen åpner for vesentlig økning i antall boliger i sentrum. Planstrategi for Alver er ment å komme til politisk behandling i Alver kommunestyre 2020, og rullering av kommuneplan, samfunnsdel og arealdel er satt opp som første prioritet.

I intervjuene spurte vi derfor informantene fra omegnskommunene hvordan de opplevde at byvekstavtalen vil påvirke det videre planarbeidet, og hvilke egenskaper ved byvekstavtalene som bidrar til om den påvirker planleggingen?

6.4.2 Avtaleordningen oppleves som å være mer forpliktende å følge opp for statlige myndigheter, enn regional plan.

I intervjuene med kommunene, går det frem at de nå er svært spent på hvordan byvekstavtalen vil få konsekvenser for hvordan fylkesmannsembetet utøver sin innsigelsesmyndighet. Flere har uttrykt bekymring for at fylkesmannen bruker byvekstavtalene til å stramme inn sin oppfølging av regional plan. Fra fylkesmannsembetets side poengteres det at den nye formuleringen av nullvekstmålet som nå inkluderer 'effektiv arealpolitikk' som ligger til grunn for byvekstavtalene, så er det en slags åpning for at byvekstavtaler kan brukes i samspillet med SPR-BATP og RP som argument i innsigelsessaker. Informanten fra fylkesmannsembetet henviser nettopp til denne formuleringen i samtale om at det blir spennende å se hvordan dette følges opp i rullinger fremover.

6.4.3 Avtaleordningen oppleves å være mer forpliktende for kommunene å følge opp, på grunn av at kommunens politiske ledelse har signert den (signert av alle parter).

Alle informantene legger vekt på at det var en sterk sammenheng mellom avtaleutkastet og regional plan og statlige føringer. En god del av formuleringene som lå inne i avtaleutkastet var hentet fra regional plan. Mye av grunnen til at forhandlingene klarte å få frem en omforent løsning var at kommunene fikk lovnad om at byvekstavtalen ikke skulle legge sterkere føringer enn det som lå i regional plan og statlige føringer. Likevel opplever en del av informantene fra

kommunene at en byvekstavtale oppfattes som et sterkere verktøy enn regional plan, fordi en regional plan ikke legger de samme sterke føringer som statlige føringer. Den største grunnen til dette oppgis å være at regionale planer vedtas av fylkestinget, mens kommunene kun er høringsinstans. Byvekstavtaler, på den andre siden, signeres av ordføreren, og oppleves som mer forpliktende. Som en ordfører sa;

«Byvekstavtalen har vi forhandlet selv, selv om vi ikke er enig i alt. Regional plan får du en plan på høring, administrasjonen i kommunen lager et høringsforslag som du må ta stilling til eller ikke. Det er mange setninger i den regionale planen som er ganske førende, altså forankringen er for dårlig når det gjelder de regionale planene generelt, synes jeg» (politisk representant 1).

En annen ordfører uttaler at kommunen nå, i tillegg til å måtte forholde deg til nasjonale planretningslinjer og regionale planer, får en ekstra dimensjon av forpliktelse ved at kommunestyrene gjennom byvekstavtalen slutter seg til at dette er gjeldende. Ordføreren opplever at de fra lokalpolitisk hold står relativt fritt til å være uenig eller bruker et skjønn mot nasjonale planretningslinjer og regionale planer. Men en signert byvekstavtale har i hans øyne en helt annen status:

«Men har man signert på et avtaledokument som sier at både nasjonale planretningslinjer og regionale planer skal være gjeldende for arealpolitikken, så har man egentlig et avtaledokument som forplikter seg i større grad til å ikke opponere mot føringene som måtte ligge i disse overordnede dokumentene.. du signerer på et dokument og forplikter deg dermed i større grad til å lojalt følge de føringer som er gitt i disse overordnede planene og retningslinjene.» (Politisk representant 5)

Også andre gir uttrykk for at det i signeringen av formelle avtaler ligger et sterkere forpliktelseselement enn det de opplever den regionale planen innehar.

6.4.4 Det at statlig nivå også er avtaleparter oppleves som sterkere føringer rundt arealeffektivisering og knutepunktfortetting (stram/skjerpet arealpolitikk)

Byvekstavtalen oppleves som et signal om en innskjerping av arealpolitikken, fordi det er en avtale. Til tross for at formuleringene ble de samme som i de regionale planene, opplever omegnskommunene at avtalen i større grad vil følges opp av statlige myndigheter (primært fylkesmannen) – enn det regional plan har vært fulgt opp til nå. Dette opplever en del kommuner kommer til tross for det fylkesmannen formidlet før avtaleinngåelsen, at byvekstavtalen ikke skulle brukes som innsigelsesgrunn. Som en administrativt ansatt fra en kommune sa:

«Der har vi hatt en dialog med Fylkesmannen, vi er jo enige om at Fylkesmannen ikke skal bruke byvekstavtalen i seg selv i håndteringen av tilbakemeldinger på å planlegge kommunene, men at en skal forankre evt motsegner i statlige føringer». (Administrativt ansatt 4)

Den arealpolitikken informantene fra omegnskommunene opplever vil være vanskeligere å gjennomføre nå, er spredt bosetting for å styrke grendene. Her ligger det en historisk spenning mellom fylkesmannsembetet og omegnskommunene, som startet lenge før byvekstforhandlingene. Mens Bergen kommune lenge har hatt en arealpolitikk i tråd med fylkesmannens forståelse av den nasjonalt ønskede areal- og transportpolitikken, har omegnskommunene ofte utfordret denne. Dermed har spenningen innad i byregionen ofte stått mellom Bergen, fylkesmannsembetet og fylkeskommunen på den ene siden – mot omegnskommunene på den andre siden. Kommunene rapporterer om at de allerede nå synes å se en endret linje hos fylkesmannsembetet. Som en lokalpolitiker fra en omegnskommune illustrerer; «vi har fått motsegn allerede på en plan i bygdene, og da viser de til byvekstavtalen» (politisk representant 4). Flere informanter fra kommunene lurer derfor på hva som blir konsekvensen av avtalen for det utviklingspotensialet de har i bygdene.

«det virker som det er en innskjerping og det kan jo få påvirkning i forhold til at våre politikere ønsker å åpne opp for denne muligheten for spredt boligbygging. For vi har jo store arealer i kommunen som egentlig ligger til rette for det. Men den boligbyggingen vil da få stor avstand til servicefunksjoner og kommunal infrastruktur og vil måtte være bilbasert. Sann at der vil det nok kunne være en konflikt, men vi håper å kunne løse det, så lenge vi håndterer det i arealdelen og ikke i enkeltstående reguleringsplaner så vil en kunne kommunisere en helhet i strategien for arealdelen. Så jeg håper det ikke skal ha for mye å bety i forhold til på en måte det som ligger der i strategi og areal..., men det er jo spesielt i forhold til det med spredt boligbygging, som sannsynligvis vil ha noe å si» (administrativt ansatt 4)

Noe av problemet som enkelte kommuner opplever, er at fylkesmannsembetet ikke fremstår som enhetlig i sine signaler forut for avtaleinngåelse og i sin oppfølging av den i ettertid. Særlig trekkes det frem at fylkesmannen selv (Sponheim) uttalte eksplisitt at byvekstavtalen innebar å stoppe utviklingen i kommunen. Det enkelte kommuner nå – er at fylkesmannsembetets saksbehandlere er strengere i fortolkningen av avtalen i sin praksis, enn det Sponheim signaliserte de skulle være. Dermed blir det mer omfattende prosesser knyttet til innsigelser, enn det det var før. Som en lokalpolitiker sier;

«når vi skulle ha den saken opp i kommunestyret, så var Fylkesmannen der, vi hadde invitert ham til å svare på spørsmål fra alle de bekymrede kommunestyrepolitikere om dette var rett å gjøre? Og da sa han i mange av svarene sine at med byvekstavtalen så betyr det ikke at vi ikke skal utvikle kommunen. Selvfølgelig skal dere det, det som står i byvekstavtalen skal vi forholde oss til. Men nå gjør det ikke det. Og det er faktisk noe som vi ser vil komme mer og mer nå. For det er andre byråkrater, som ikke har vært med i forhandlingene, og som ikke har hørt hva Lars Sponheim har sagt, som da sitter og sender motsegn. Og så bruker vi masse tid på det og så klarer vi å løse opp i det ved å få Fylkesmannen selv på banen, som da sier, nei da, vi trekker det motsegnet. Men det er en stor utfordring med arealpolitikken» (politisk representant 4)

I intervjuer går det frem at de statlige aktørene ser på byvekstavtalen som et slags 'ekstra lag' som styrker innsigelsesargumentene, selv om avtalen ikke er innsigelsesgrunnlag i seg selv.

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

6.5.1 Partene kom hverandre i møte i forhandlingene – legger til rette for godt samspill i gjennomføringen

De statlige partene og omegnskommunene sto langt fra hverandre i diskusjonen rundt det opprinnelige avtaleutkastet, som hadde i seg formuleringer som innebar en strammere arealpolitikk enn i de regionale planene. Arealdimensjonen ble i all hovedsak løst gjennom å løse opp formuleringene, der det ikke ligger noen sterkere krav til kommunenes arealpolitikk og planlegging enn det som ligger i statlige retningslinjer og eksisterende regionale planer. Det går igjen i intervjuene at dette grepet ble sett på som helt nødvendig for i det hele tatt få til en avtale. Arealmålene åpner for både fortetnings- og senterutvikling, men også mulighet for å utvikle bygdene og gode lokalsamfunn. Hoveddelen av avtaleteksten gjengir i hovedsak det som allerede ligger i de regionale planene. I oppfølgingsarbeidet vil derfor framtidig rullering av den regionale planen bli viktig, særlig i lys av at den nåværende planen har dårlig lokal forankring og lav legitimitet. I dette arbeidet er det sannsynlig at den type sentrum – periferikonflikter som går igjen i det regionale samarbeidet over tid, fortsatt vil være en utfordring.

6.5.2 Byvekstavtaleforhandlingene fungerer som en viktig læringsarena – hvor gjensidig forståelse vokser frem, og hvor ideen om arealeffektivisering modnes

I intervjuene går det frem at byvekstavtalene, med forhandlinger, fungerer som en opplærings- og kunnskapsarena, for modning av de nasjonale og regionale prinsippene rundt arealutvikling. Byvekstavtalen mellom kommunene Bergen, Askøy, Øygarden, Alver og Bjørnafjorden, Vestland fylkeskommune og Staten for perioden 2019-2029 kan karakteriseres som å inneholde en mindre stram arealpolitikk enn andre byvekstavtaler, for eksempel den nyeste byvekstavtalen for Osloområdet. Dette fordi det ferdige avtaleutkastet også gav rom utbygginger utenfor de definerte vekstsonene; gjennom målsetningen: «Utanfor dei regionale vekstsonene skal det kunna bli lagt til rette for utbygging for å oppretthalda gode og levande lokalsamfunn». Studien viser at informanter, særlig fra staten sin side, påpeker at dette var så langt det var mulig å komme i denne omgang. Likevel opplever de ikke at resultatet var et nederlag. Statlige, regionale og lokale informanter trekker alle frem de mer *langsiktige* ringvirkninger, fordi disse vil være viktige på sikt: at man har skapt en opplærings-, kunnskaps- og modningsarena på tvers av disse forvaltningsnivåene. På spørsmål om byvekstavtalearenaene gir rom for at denne samtalen og modningsprosessen kan fortsette, svarer en av representantene fra staten i forhandlingene:

Det er det jeg mener jeg ser skjer, ikke bare i Bergensområdet, men i alle områdene som har byvekstavtale. (Intervjuer: så det gjør noe med holdningen til aktørene, at de får sitte sammen på tvers av forvaltningsnivåer, og på tvers av fag og politikk?) Ja, absolutt. Det er min erfaring fra disse forhandlingsarenaene: det er en flernivåarena, hvor også stat og fylkeskommune er med. Og det er på tvers av transportfeltet og arealfeltet, og det er en klar målsetning for arenaen: nullvekst i biltrafikken. Man får en kontinuerlig måling og oppfølging, og en drøfting av de ulike tiltakene opp mot hverandre. Jeg mener at den største verdien i første generasjon byvekstavtaler, ikke nødvendigvis er hvor langt man klarte å dra partene tekstlig, men at man fikk dem bundet sammen institusjonelt. (Administrativt ansatt 5)

Den siste kommentaren er en svært interessant analyse av forhandlingsrunden i Bergen; at suksessen ikke må måles etter hva som faktisk er nedfelt i avtaledokumentet, men at man fikk dem bundet sammen institusjonelt. Slik sett kan disse forhandlingsarenaene, både de politiske forhandlingsarenaene, og de administrative arenaene i forkant, danne grunnlag for bedre regionalt samarbeid mellom aktørene, og for utviklingen av mer omforente visjoner for den regionale utviklingen fremover.

Dette vektlegger mange av de vi snakket med – på tvers av forvaltningsnivåer – at arbeidet med byvekstavtalen har flere positive ringvirkninger, enn det den rene avtaleteksten sikrer, og at disse ringvirkningene vil få konsekvenser for videre oppfølging i et lengre tidsperspektiv. Selv om man kanskje ikke kom helt dit man ønsket, sett fra staten i alle fall, så ble forhandlingene en viktig opplærings- og kunnskapsarena som gjør at aktørene også snakker og tenker annerledes om arealplanlegging som kan gi grunnlag for bedre koordinering og samordning over tid. Det at man har vært gjennom en runde, gjør at man har bedre forutsetninger når avtalen skal reforhandles, til å unngå noen tidkrevende spørsmål og avklaringer som hindret framdriften i den første runden.

6.5.3 Ikke alt avklart i avtalen: Desentralisering av dilemmaer til fremtidige kommuneplanprosesser – stor spenning rundt hvordan innsigelsesmyndigheten vil bli brukt

Det store spørsmålet er hvordan byvekstavtalen vil følges opp lokalt i de kommende rulleringene av kommunale arealplaner, og hvordan fylkesmannsambetet vil følge opp dette i sitt arbeid. Status til regional plan og byvekstavtalen vs. kommunenes selvråderett og lokale handlingsrom har vært kjernen i arealkonfliktene både i disse forhandlingene og i arbeidet med tidligere regionale planer. Byvekstavtalen er en politisk avtale som det er frivillig å være en del av, selv om det åpenbart er mange økonomiske gulrøtter som det er vanskelig å gå glipp av selv om det også

kan bety mer statlig pisk. Testen for kommunene vil være når de skal i gang med å rullere egne kommuneplaner, og hvordan 'gule områder' vil vurderes og eventuelt bli møtt av statlige aktører. Politisk er det nok delte meninger om byvekstavtalens effekt, i den forstand at selv om den innholdsmessig ikke går lengre enn det som ligger i eksisterende planer, så 'binder man seg politisk til masta' (politisk representant 5) på en måte som reelt sett innebærer at man gir fra seg lokalpolitisk handlingsrom. Det er i mange kommuner sterke politiske ønsker om å ha fleksibilitet til å bygge ut på bygda, for å opprettholde levende bygder. Dermed vil først de statlige reaksjonene på fremtidig kommuneplanrullering si noe om byvekstavtalens styrke og påvirkning på arealpolitikken, og det var usikkerhet rundt hvordan fylkesmannen vil følge opp avtalen i praksis:

Noen av oss er jo ikke helt trygge på at den konklusjonen står seg i praktisk politikk, det er litt for tidlig å evaluere det ennå, men vi registrerer jo i en del konkrete arealplansaker som nå er til høring i disse omegnskommunene og som er til høring hos Fylkesmannen og i Vestland fylkeskommune, så blir nå byvekstavtalen trukket inn som argument for at man har innsigelser til konkrete utbyggingsprosjekter. I tillegg til at man henviser til nasjonale planretingslinjer, evt regionale planer og sier at tiltaket er ikke i tråd med føringene i dem, så legger man nå på at tiltaket ikke er i tråd med byvekstavtalen for Bergensregionen. (Politisk representant 5)

7 Hva er styrkene og svakhetene ved byvekstavtalen sett fra kommunens ståsted?

7.1 Styrker

Styrkene ved byvekstavtaleordningen, som trekkes frem av informantene i studien, er følgende:

For det første *forsterker den kommunenes forpliktelser* til å ivareta prinsippene om areal- og transportplanlegging i de regionale planene, gjennom signering av avtaler. De aller fleste informantene både fra lokalt, regionalt og statlig nivå – opplever at avtaleordningen bevisstgjør partene om prinsippene i planene, og «modner tanken» om en strammere arealpolitikk. Intervjuene i kommunene tyder på at forpliktelsene oppleves som større når de selv har signert et dokument, sammenliknet med en regional plan hvor de ikke selv har vært med på endelig beslutning. Hvorvidt avtalen endrer på de faktiske forpliktelsene og hvordan dette vil følges opp, sammenliknet med hva de er ift regional plan, knyttes det stor spenning til. De fleste kommuner er svært spent på hvordan fylkesmannens innsigelsespraksis vil bli fremover.

For det andre bidrar en slik avtalebasert «pakkepolitikk» til å *koordinerer infrastrukturtiltak og arealpolitikk*, og dermed forene krefter og virkemidler for å nå et felles mål. Når informantene spørres om hva avtaleordningen gir ekstra, som man ikke hadde tidligere, sier en «Arenaen, muligheten, altså potensialet og dynamikken i pisk og gulrot». Intervjuene sier både politikere og administrasjon fra kommunene at infrastrukturmidlene er viktige drivere for at de får gjennom en strengere arealpolitikk i egen kommune. Som en informant fra Bergen sier: «det klart at bybanenes videre framdrift og pengene til den var en hoveddriver i det hele. Det å få mest mulig statlige midler, få presset de prosentene. Det jobbet vi med mange av oss, både internt i eget parti og på tvers. Sånn at bybanen var helt avgjørende, det som avgjorde det hele». En ordfører trekker også frem at det å sikre seg statlige midler til utvikling av kollektivtilbud og infrastrukturtiltak i regionen gjennom en langsiktig avtale også gir en forutsigbarhet for kommunene.

For det tredje har den siste generasjonen byvekstavtaler *utvidet avtaleområdet til hele byregionen*, slik at ikke bare kjernebyen er avtalepart, men også omegnskommunene. Slik sett favner avtalen hele byregionen, og virkemidler innenfor dette området kan lettere sees i sammenheng. I så måte mener de fleste informanter at dette var en styrke fra de første generasjonene byvekstavtaler til den siste generasjonen. Som en informant sa «i forhold til forankring og en framtidig i lang sikt bymønster og det problemet og utfordringen Bergen har med disse innfartsårene som fortsatt er under utvikling, så er det klart at det er helt nødvendig å ha omegnskommunene med» (Politisk representant 2).

For det fjerde bidrar avtalene til å bygge opp arenaer mellom lokalt lederskap, regionalt lederskap og nasjonalt lederskap, som informanter opplever *bygger tillit og samarbeidskultur* mellom forvaltningsnivåene. Nettopp det at det er det øverste lederskapet som møtes oppgis av flere å være essensielt. Disse arenaene er både knyttet til forhandlingene, men også knyttet til gjennomføringen av gjeldende avtaler (Miljøløftet etc). Informantene forteller om at dette er en arena hvor de ulike nivåene kan komme nærmere en felles forståelse, både av målbildet og hvordan de skal komme seg dit. De opplever at de bruker mye tid på å komme til en felles forståelse. Derfor legger flere vekt på at det burde settes av mer tid til refleksjoner rundt hvorfor de er der, og hvorfor de gjør dette. Mange mener de opplever at «diskusjonene blir hele tiden mer opplyst både om areal og om bompenger. Og om sammenhengen mellom kollektiv og areal» (Administrativt ansatt 5).

For det femte oppgir flere av informantene at disse arenaene, sammen med de mer administrative arenaene knyttet til byvekstavtalene, *utgjør viktige læringsarenaer*. Dette gjelder

ikke minst for omegnskommunene. Selv om denne runden med forhandlinger kanskje ikke klarte «å dra partene tekstlig» som en informant uttrykte det, så har den bundet dem sammen institusjonelt. Flere av aktørene trekker frem betydningen av de arenaene som er etablert i forbindelse med avtaleverket, for at partene utvikler mer omforente visjoner for den regionale utviklingen fremover. Mer bestemt er det tanken om knutepunktutvikling, bilrestriktive tiltak og arealeffektivisering som gradvis oppleves å få mer aksept gjennom at partene møtes systematisk på slike areaer og diskuterer problematikken. Diskusjonene modner også tankene.

7.2 Svakheter

Dersom vi skal oppsummere hva studien har avdekket som svakheter i avtaleordningen, er følgende punkt sentrale.

For det første oppleves avtalene å utfordre det lokale handlingsrommet i arealpolitikken, noe som gjør at forhandlingene blir harde, at opplysningsarbeid og forankringsarbeid i kommunene blir ekstra viktig. I tillegg kan også infrastrukturiltakene som ligger inne i avtalen få konsekvenser for kommunenes arealpolitikk. I følge enkelte av informantene vil den porteføljestyringen som avtaleordningen legger opp til kunne føre til at den samlede areal- og transportutviklingen i kommunen ikke nødvendigvis blir den som er ønskelig fra lokaldemokratisk side. Som en ordfører sa:

Nå er det liksom satt av en sum med penger til hver av omegnskommunene og så har du aktiviteten i Bergen for seg. Men porteføljestyringen innebærer jo at de ulike tiltakene man skal ha penger fra byvekstavtalen til må underbygge nullvekstmålet og ønsker på en måte å vekte ulike tiltakene veldig strengt mot måloppnåelse. Og det gjør jo at det er ikke sikkert at man lokalpolitiske ender opp med å få gjennomført de tiltakene man aller helst skulle ha gjennomført i kommunen for å forbedre tilbudet til innbyggerne og infrastrukturen i den enkelte kommune. Denne porteføljestyringen kan bidra til at nullvekstmålet tvinger gjennom prosjekter som normalt sett lokalpolitikkerne ikke ville ha prioritert først. Så kan man si at det kanskje blir en slags overstyring av lokaldemokratiet i forhold til prioriteringer og konkrete tiltak. (Politisk representant 5)

Det oppleves dermed som en svakhet i hele byvekstavtalestrukturen at beslutninger som normalt ville bli fattet i direkte folkevalgte organer i kommunestyre, bystyre og fylkesting, nå blir løftet ut av disse organene og inn i organer der man ikke har full politisk representasjon, at de heller dreies til politisk representasjon som ikke er direkte valgt. Dette er demokratiutfordringer som i liten grad er diskutert.

For det andre oppleves forhandlingsprosessene å være preget av stort *tidspress og korte frister*, noe som forhindrer gode forankringsprosesser i kommunene, både blant politikere og innbyggere.

For det tredje virker de statlige aktørene å være svært *lite følsomme for hvordan hele forhandlingssituasjonen griper inn i de lokaldemokratiske prosessene*. Byvekstavtalene omhandler temaer som har store innvirkninger på lokale forhold. Fra å kun være pakkepolitikk rundt mobilitetstiltak og – investeringer, har den siste generasjonen av avtaler også inkludert arealdimensjonen sterkt. Dermed berøres kommunenes autonomi som primær arealmyndighet etter pbl (2008) på en helt annen måte enn tidligere. Studien viser tydelig at dette nye tematiske nedslagsfeltet, og det nye geografiske nedslagsfeltet (både kjerneby og omegnskommuner), berører lokalpolitikken sterkt. Avtaleordningen griper dermed inn i det eksisterende regionalpolitiske konfliktlinjelandskapet, og mobiliserer og aktiviserer noen konfliktlinjer, og ikke andre. Dette gjelder særlig tiltak som gjelder arealplanlegging og bompenger.

Timing for bompengestasjonplasseringen var en faktor som fikk store konsekvenser for valgresultatet, ifølge informanter, og bidro inn i mobilisering rundt et nytt parti, «Nei til bompenger» FNB. FNB fikk så mye som 22 prosent oppslutning i enkelte kommuner. De statlige

aktørene oppleves som svært lite følsomme for hvordan forhandlingsprosessen virker inn på lokaldemokratiet. Forhandlingene er i liten grad tilpasset den lokaldemokratiske syklusen, og gjennomføres rett før – og i en valgkamp – noe som får store konsekvenser for de lokalpolitiske diskusjonene. Hadde forhandlingsprosessene blitt lagt på et annet tidsrom, ikke rett før og i en valgkamp, så mener flere av informantene at polariseringen ikke hadde blitt så sterk som den ble. Det ble veldig vanskelig for mange av lokalpolitikere å både være smidige i forhandlinger rundt byrdefordeling i en avtaleordning, og samtidig fronte tydelig politikk i valgkampen. Dermed blir også avtaleprosessene mye mindre effektive. Det brukes store ledelsesressurser fra kommuner i hele avtaleområder

For det femte opplever flere av informantene at byvekstavtalene fremdeles er dominert av Samferdselsdepartementets mobilitetstankegang, mens byene må ta mer helhetsperspektiv – med å ta ansvaret for at alle aspekter ved bærekraftig byutvikling er ivarettatt. Som en informant sa:

«For det er jo klart at forhandlingene er veldig preget av fra Statens side på at dette er transportetappe det er snakk om, f.eks. bybanen. Mens fra byen sitter vi hele tiden og sier at vi skaper en ny by, det er byutviklingsområder. Sånn at hvis man tok innover seg boligbiten i det så ville kvaliteten, kravet til kvaliteten i infrastrukturen ikke minst når det gjelder boligområdene og hele denne hvordan bygger du en moderne, god by for barnefamilier osv.? Det ble liksom byens ansvar» (Politisk representant 2)

For det sjette er avtalenes temaområder snevret inn i forhold til hva planleggingen i stort skal ta hensyn til. Informanter derfor at biologisk mangfold er noe som det er sterkt behov for integreres i avtalens temaområder

7.3 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?

Hvordan kan erfaringene innhentet i denne studien forbedre avtaleordningen? 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? Basert på informantenes innspill, og vår analyse, er det særlig følgende endringer som kan vurderes.

- *Statlige aktører bør i mye større grad ha respekt for lokaldemokratiske beslutningsprosesser, forankringsprosesser og valgsykluser.*
Byvekstavtaler omhandler kjerneområder for lokaldemokratisk virksomhet, ikke minst arealplanlegging og arealpolitikk. Statlige aktører bør i langt større grad være følsomme for hvordan forhandlingene virker inn på lokalpolitikken, særlig knyttet til valgkampperioder. Dette gjelder både spørsmål om timing av forhandlingsprosessen, og tidsfrister som tillater gode forankringsprosesser i kommunestyrene.
- *Forankringsprosessene i kommunene bør generelt være grundigere, og må legges til rette for av prosesskoordinatorer fra Statens vegvesen.*
- *Viktig at statlige aktører viser et stort engasjement for å komme til enighet om en avtale, og utviser kløkt og forståelse for det politiske arbeidet som gjøres lokalt.*
Informanter trekker frem innsatsen til flere av de statlige aktørene, først og fremst fylkesmannen selv og den tidligere vegdirektøren. Flere informanter mener at man ikke hadde kommet til enighet om en byvekstavtale, verken den forrige eller den nyeste, uten et svært aktivt engasjement herfra.

- *Infrastrukturtiltak har arealmessige konsekvenser: Kan man sikre større lokalpolitisk forankring og beslutningsmyndighet gjennom at prioritering av tiltak i større grad var opp til de lokale politiske organene?* Informanter peker på at det er en svakhet at slike beslutninger flyttes ut av direkte folkevalgte forsamlinger.

Referanser

Amundsen, Helene, Petter Christiansen Gro Sandkjær Hanssen, Hege Hofstad, Anders Tønnesen og Hege Westskog (2019): *Byvekstavtaler i et flernivåperspektiv: helhetlig styringsverktøy med demokratiske utfordringer*. CICERO 2019:13.

Bergen kommune (2015). Bergen 2030. Kommuneplan for Bergen, samfunnsdelen, vedtatt 2015.

Bergen kommune (2019) Kommuneplanens arealdel (KPA), vedtatt juni 2019

Bergens Tidende (2019). Byrådet har fått tidsfrist til å kutte bompengene. 5. desember 2019, [Byrådet har fått tidsfrist for å kutte bompengene \(bt.no\)](https://www.bt.no/nyheter/lokalt/i/LAmPLp/opposisjonspolitikere-mener-bergens-nye-arealplan-er-ulovlig)

Bergens Tidende (2019). Opposisjonspolitikere mener Bergens nye arealplan er ulovlig. 28. juli 2019, www.bt.no/nyheter/lokalt/i/LAmPLp/opposisjonspolitikere-mener-bergens-nye-arealplan-er-ulovlig

Bergens Tidende (2019). Næringslivet høvler ned byrådets nye arealplan. 8. april 2019, [Næringslivet høvler ned byrådets nye arealplan \(bt.no\)](https://www.bt.no/nyheter/lokalt/i/LAmPLp/opposisjonspolitikere-mener-bergens-nye-arealplan-er-ulovlig)

Bergens Tidende (2019). Slik vil byrådet stramme til boligbyggingen. 28.mars.2019, [Slik vil byrådet stramme til boligbyggingen \(bt.no\)](https://www.bt.no/nyheter/lokalt/i/LAmPLp/opposisjonspolitikere-mener-bergens-nye-arealplan-er-ulovlig)

Byvekstavtale for Bergensområdet. Endelig avtaledokument signert xx 2020.

Hordaland Fylkeskommune (2015). Regional plan for attraktive senter i Hordaland (2016-2026). Senterstruktur, tenester og handel.

Hordaland Fylkeskommune (2017). Regional areal- og transportplan for Bergensområdet (2017-2028).

Hordaland Fylkeskommune 2015. Høringsrapport, Regional plan for areal og transport i Bergensområdet.

Hordaland Fylkeskommune 2017. Høringsrapport, Regional plan for areal og transport i Bergensområdet (begrenset høring).

Indikatorveileder for Bergensområdet. Datert 6.12.2019.

Miljøløftet 2018. Referat fra forhandlingsmøte om byvekstavtale, 14. september 2018. Bergen. Dette og øvrige referater fra forhandlingene er tilgjengelig på Miljøløftets hjemmesider, www.miljoloftet.no

Plan- og bygningsloven (pbl) (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling. LOV-2008-06-27-71

Simeonova, Vanya, Michiel van Eupen, Jan Clement, Andrea Baraggia, Gro Sandkjær Hanssen, Hege Hofstad, Ivan Tosics og Eva Gerohazi (2017): *SPIMA - Spatial dynamics and strategic planning in metropolitan areas*. ESPON-report, targeted analysis. ESPON.

Statlige planretningslinjer (SPR-BATP) for samordnet bolig, areal- og transportplanlegging (2014)

St.prp.nr.11s (2017-2018). Finansiering av Bypakke Bergen i Hordaland.

Tønnesen, Anders, Julie Runde Krogstad, Petter Christiansen, Karolina Isaksson (2019): National goals and tools to fulfil them: A study of opportunities and pitfalls in Norwegian metagovernance of urban mobility, *Transport Policy* 81 (2019) 35–44.

Westskog, Hege, Helene Amundsen , Petter Christiansen og Anders Tønnesen (2020): Urban contractual agreements as an adaptive governance strategy: under what conditions do they work in multi-level cooperation? *Journal of Environmental Policy & Planning*, 22:4, 554-567.

Vedlegg 1

Felles intervjuguide samlet for tre ulike undersøkelsestemaer knyttet til areal i byvekstavgifter

I prosjektet intervjuer vi ulike typer aktører om ulike aspekter knyttet til areal i byvekstavgifter (BVA) som skal lede til nullvekst i personbiltrafikken:

- A. Hvordan areal ble håndtert i BVA-forhandlingene og –avtalene
- B. Forankring av BVA i kommunene, og regional plans rolle i BVA
 - i) til administrativt ansvarlig for forhandlingene i kommunene
 - ii) til politikere i kommunene ansvarlig for forhandlingene
- C. Hvordan BVA har påvirket den videre arealplanleggingen

I deloppgavene som gjennomføres i 2020 skal vi undersøke:

- For Bergensområdet: A, B, C
- For Nord-Jæren: A og B (C er allerede gjennomført)
- For Trondheimsregionen: B (A er allerede gjennomført, C blir evt. gjennomført senere)

I utgangspunktet skal følgende aktører intervjues i de ulike delene (alle administrativt, om ikke annet er sagt):

- A. FM, FK, kommuner (den største kommunen må med, vurderer hvilke blant omegnskommunene))
- B.
 - i) Administrativt ansvarlig for BVA-forhandlingene i kommunene (den største kommunen må med, vurderer hvilke blant omegnskommunene)
 - ii) Politisk ansvarlig for BVA-forhandlingene i kommunene (den største kommunen må med, vurderer hvilke blant omegnskommunene)
- C. Administrativt ansvarlig for BVA-forhandlingene i kommunene (den største kommunen må med, vurderer hvilke blant omegnskommunene)

Andre som kan intervjues (etter vurdering, hvis behov og hvis mulighet innenfor ramme):

A og C: SVV⁹ (leder av forhandlingene), politikere i fylkeskommunene og kommunene

B ii): Opposisjonspolitikere i kommunene

Fargekoding i guiden:

- Blått: kan hentes inn fra dokumentstudier i forkant
- Sort: hentes inn gjennom intervjuer

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

1. Bakgrunn

- Stilling, rolle i forbindelse med forhandlingen om byvekstavgiften

2. Hvordan ble areal håndtert i forhandlingen?

- Hvem deltok og hvordan var forhandlingen organisert? (informasjon kan hentes inn fra dokumentstudier i forkant)

⁹ Ikke gjort i Trondheimsregionen

- 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, forhandlinger, 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) byvekstavtalen 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 byvekstavtalene 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 byvekstavtalene bedre? Hva tenker du at dere (eller andre) kunne gjort bedre?
3. **Hva har vært regional plans rolle mtp. oppfølging av arealdelen av byvekstavtalene?**
 - 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 byvekstavtalen (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 byvekstavtalene?**
 - 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 byvekstavtalene? Hva med andre med innsigelsesmyndighet?
6. **Slik du ser det, hva er de viktigste styrkene og svakhetene ved byvekstavtalene?**
 - a. Hva er styrkene ved byvekstavtalen sett fra kommunens ståsted?
 - b. Hva er svakhetene ved byvekstavtalen sett fra kommunens ståsted?
 - c. I hvor stor fra er det uenighet om virkemidler og prioritering av tiltak?
 - d. I hvor stor grad er det uenighet om styringssystemet med byvekstavtaler?

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) byvekstavtalen 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 byvekstavtalene 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 byvekstavtalene bedre? Hva tenker du at dere (eller andre) kunne gjort bedre?
3. **Utvikling av arealindikatorene – 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 byvekstavtalene: Hva har vært regional plans rolle mtp. oppfølging av arealdelen av byvekstavtalene?**
 - 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 byvekstavtalen (inngår også i intervjuguide om areal i forhandlingene)
5. **Utvikling av arealindikatorene – hvordan gikk dere frem for å sikre lokaldemokratisk forankring av disse?** (hvis relevant)
6. **Hvordan følger Fylkesmannen opp arealdelen i byvekstavtalene?**
 - 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 byvekstavtalene? Hva med andre med innsigelsesmyndighet?
7. **Slik du ser det, hva er de viktigste styrkene og svakhetene ved byvekstavtalene?**
 - a. Hva er styrkene ved byvekstavtalen sett fra kommunens ståsted?
 - b. Hva er svakhetene ved byvekstavtalen sett fra kommunens ståsted?
 - c. I hvor stor fra er det uenighet om virkemidler og prioritering av tiltak?
 - d. I hvor stor grad er det uenighet om styringssystemet med byvekstavtaler?

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 bygningssloven?**
 - 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?

Vedlegg 2

Kapittel 5 i «INDIKATORVEILEDER BERGENSOMRÅDET» fra 06.12.19

A) Boligenes avstand til avtaleområdets større sentra/store kollektivknutepunkt

Indikatoren måler gjennomsnittlig avstand fra boligområder til større sentra/kollektivknutepunkt i byområdet. Faktorer som befolkningstetthet, arbeidsplasskonsentrasjon, tilgang til service- og offentlige tjenester, tilgang til bil mv. er alle viktige for transportbehovet. Avstand til sentre kan forklare både hvor mye man reiser og hvilke transportmidler som benyttes, og fanger opp flere av de ovennevnte faktorene. Indikatoren «måler» hvordan befolkningens tyngdepunkt flytter seg inn mot eller bort fra sentrum i kommunen – og om lokaliseringen av nye boliger bidrar til dette. Store kollektivknutepunkter er også inkludert i indikatoren. Dette forutsetter at kollektivknutepunktene gir tilgang til et attraktivt kollektivtilbud som påvirker transportbehovet og reisemiddelbruken i positiv retning.

B) Besøks-/arbeidsplassintensive arbeidsplassers avstand til avtaleområdets større sentra/store kollektivknutepunkt

På tilsvarende måte som med boliger er det valgt å se på avstand fra sentra/store kollektivknutepunkt til besøks-/arbeidsplassintensive arbeidsplasser. Indikatoren kan slik «måle» om arbeidsplassenes tyngdepunkt flytter seg inn mot eller bort fra sentrum i kommunen – og om lokaliseringen av nye arbeidsplasser bidrar til dette. Flytter tyngdepunktet av arbeidsplasser seg mot sentrum, innebærer det sannsynlighet for reduksjon av utkjørte kilometer, mens økt avstand til sentrum representerer en sannsynlighet for det motsatte.

Det vil variere hvilke typer virksomheter som er besøks-/ og arbeidsplassintensive i de ulike byområdene, og det vil derfor være opp til de lokale partene å definere hvilke typer virksomheter som skal være med i beregninger. Hvilke arbeidsplasser som defineres som besøks-/arbeidsplassintensive bør samsvare med lokaliseringsprinsipper og prioriterte utviklingsområder i kommunale og regionale planer.

Metode som kommunene skal bruke

Det er kommunene som skal følge opp indikatorene ved bruk av GIS-analyser. Fordi byene har ulike forutsetninger, er det behov for lokale tilpasninger til metoden. Et viktig premiss er at det benyttes samme metodiske forutsetninger i beskrivelsen for referanseåret som de påfølgende årene, for å sikre sammenlignbarhet over tid. Trinn 1 for kommunene er å definere knutepunkthierarki og hovedknutepunkt, slik at avstand til disse skal kunne vurderes. De fleste byområdene har arealplaner som skal følge opp nasjonale og regionale føringer om samordnet areal- og transportplanlegging. I disse planene er det definert et knutepunkthierarki som beskriver hvordan utviklingen av boliger og arbeidsplasser bør lokaliseres. De lokale partene skal selv definere hvilke store knutepunkt som skal inngå i indikatorene for areal. Det er naturlig at det tas utgangspunkt i kommunale og regionale planer (eks. kommuneplanens arealdel, regional areal- og transportplan eller lignende). Det er noen felles egenskaper ved knutepunktene som vil være avgjørende for hvor mye man reiser, og hvilke transportmiddel som benyttes, og det anbefales derfor at byområdene etablerer et senter-/knutepunkthierarki basert på egenskaper som er opplistet i en tabell – hvor egenskap knyttet til tetthet i sentra, funksjonsblanding, tilknytning til kollektivtransport, tilgjengelighet for gående og syklende, og tilrettelegging for bil vurderes. Det anbefales at kommunene definerer ett eller et begrenset antall hovedknutepunkt.

Hovedknutepunktet (-ene) brukes som utgangspunkt for beregning av arealindikatoren i GIS-analysene. Selv om det åpnes opp for flere hovedknutepunkter, bør antallet begrenses for å unngå overlapp mellom influensområdene til de definerte knutepunktene.

Trinn 2 i kommunenes arbeid er å beregne av arealindikator ved GIS-analyser. For å vurdere avstand fra boliger/arbeidsplasser til knutepunktet skal det brukes GIS-analyser. Det vil være svært omfattende å gjennomføre GIS-analyser for mange knutepunkter. I tillegg er det vanskelig å unngå overlapp mellom ulike knutepunktens influensområder. Det bør derfor i første rekke tas utgangspunkt i ett, eller et begrenset antall, knutepunkt.

Gjennomsnittlig avstand fra boliger/arbeidsplasser til hovedknutepunkt defineres som reiselengde langs veg (avstand). Hovedformålet er å tilrettelegge for minst mulig bilbruk. Ved å måle avstand langs veg vil dette gi en beskrivelse av hvor realistisk det er at man kan reise med andre transportmidler enn bil. Gjennomsnittlig avstand til et hovedknutepunkt fra alle boligområder som er etablert i løpet av en periode vil gi et grunnlag for å sammenligne med dagens situasjon/referanseåret. Metoden blir da som følger:

- Definere et hovedknutepunkt (hovedsentrum) i byområdet, f.eks. Bergen sentrum.
- Gjennomføre en GIS-analyse av dagens situasjon, som viser gjennomsnittlig avstand (langs veg) fra eksisterende boligområder/arbeidsplasser til hovedknutepunktet ev også andre større knutepunkt i referanseåret.
- Etterfølgende analyser må bygge på samme metodiske forutsetninger som for dagens situasjon/referanseåret.
- For referanseåret oppgis gjennomsnittlig avstand fra sentra/knutepunkt til alle boliger. Ved neste rapportering oppgis gjennomsnittlig avstand fra sentra/knutepunkt til nye boliger. Det skal også oppgis differansen mellom alle boliger og nye boliger.
- Nye boliger som skal medregnes er boliger som i rapporteringsåret er gitt ramme- eller igangsettelsestillatelse.¹
- Det anbefales å telle alle boenheter uavhengig av bygningstyper og arealformål.

Det er ønskelig at alle byområdene har en indikator som på enkel måte kan synliggjøre hvordan arealbruken endres over tid. Den enkleste formen for GIS-analyse viser gjennomsnittlig avstand fra et hovedknutepunkt til boligområder og besøks- og arbeidsintensive arbeidsplasser. Slik viser indikatoren hvordan tyngdepunktet av boligområder og arbeidsplasser flytter seg inn mot eller fra sentrum. Avstand til senter er en svært viktig faktor for bruk av bil. Indikatoren dokumenter slik godt effekt av kommunenes arealbruk.

Kommuner som har verktøy og grunnlag for tilgjengelighetsanalyser må gjerne utarbeide mer omfattende analyser som et supplement. Det kan være et behov for å supplere GIS-analysene med kvalitative beskrivelser. Dette kan være forhold som endrer rammebetingelsene for transportbehovet. For eksempel etablering av gang- og sykkelveger som bidrar til kortere reisetid (snarveger, egne traseer, bruer el.), eller endrede forhold for bil som bidrar til en vridning i konkurranseforholdet.

Vedlegg 3

Tematiske koder, analyse av intervjuer

- Anbefalinger
- Avtaleresultatet
- Bakgrunn informant og institusjon
- Behandling av arealmål i forhandlingen
- Behandling av indikatorer i forhandlingen
- Beskrivelse av lokal kontekst
- Betydning kommunesammenslåing
- Betydning valgkamp
- Bompengespørsmålet
- Byutredningene
- Demokrati og lokal selvråderett
- Effekter og oppfølging i etterkant
- Eksisterende regionale planer
- Forpliktelser gjennom byvekstavtalen
- Fortetting og utvikling av knutepunkt/lokale senter
- Motstridende tiltak og politikk
- Nullvekstmålet
- Organisering og prosess
 - Fylkesmannen sin rolle
 - Lokal forankring
 - Tidsperspektiv i forhandlingene
- Regionalt samarbeid og samhandling
- Samarbeid om knutepunktsutvikling
- Sammenligning med tidligere avtale
- Sentrum – periferi konflikter
- Statlige retningslinjer
- Tiltakssammensetning og virkemiddelbruk