

Arealdimensjonen i byvekstavgtalene

Case Trondheimsområdet



Arealdimensjonen i byvekstavtalene

Case Trondheimsområdet

Aud Tennøy
Anders Tønnesen
Kjersti Visnes Øksenholt

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

Tittel: Arealdimensjonen i byvekstavtalene: Case Trondheimsområdet

Forfattere: Aud Tennøy, Anders Tønnesen og Kjersti Visnes Øksenholt
Dato: 03.2021
TØI-rapport: 1829/2021
Sider: 46
ISSN elektronisk: 2535-5104
ISBN elektronisk: 978-82-480-2360-9
Finansieringskilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Prosjekt: 4785 – Areal i byvekstavtaler

Prosjektleder: Aud Tennøy
Kvalitetsansvarlig: Frants Gundersen
Fagfelt: Byutvikling og bytransport

Emneord: Byvekstavtaler
Nullvekstmål
Arealplanlegging
Plan- og bygningsloven
Trondheim

Sammendrag:

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

Title: The land use dimension in urban growth agreements: Case Trondheim area

Authors: Aud Tennøy, Anders Tønnesen and Kjersti Visnes Øksenholt
Date: 03.2021
TØI Report: 1829/2021
Pages: 46
ISSN: 2535-5104
ISBN Electronic: 978-82-480-2360-9
Financed by: Ministry of Local Government and Modernization

Project: 4785 – Land use in Urban Growth Agreements

Project Manager: Aud Tennøy
Quality Manager: Frants Gundersen
Research Area: Sustainable Urban Development and Mobility

Keywords: Urban Growth Agreements
Zero-growth Objective
Land use planning
Planning and Building Act
Trondheim

Summary:

This report summarizes interviews about how land use was handled in Urban Growth Agreements this in the Trondheim area. Municipalities' control of land use development became an important issue. This was solved by using the existing inter-municipal land use plan as basis and leaving political decisions to the municipalities. This also solved local governance issues and allowed a closed negotiation process. The municipalities seem to understand the Agreement as a tool for implementing their inter-municipal planning strategy, with densification around the railway stations and a better train-services. The municipal politicians state they will fulfill their obligations, but do not believe it will require changes in their land use policy. The strongest threats to the Agreement's legitimacy are listed as the complex management structure, that the state does not follow up on its obligations, and implements measures counteracting the zero-growth objective. They recommend other municipalities to enter into Urban Growth Agreements.

Language of report: Norwegian

Transportøkonomisk Institutt
Gaustadalléen 21, 0349 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Institute of Transport Economics
Gaustadalléen 21, N-0349 Oslo, Norway
Telephone +47 22 57 38 00 - www.toi.no

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 å nå nullvekstmålet.

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 et samarbeid mellom TØI (prosjektledelse), NORCE og NIBR.

Rapporten oppsummerer funn fra to runder med intervjuer knyttet til byvekstavtalen for Trondheimsområdet (2019-2029). Den første dreide seg om hvordan areal ble håndtert i forhandlingene og i avtalen, mens den andre fokuserte på lokaldemokratisk forankring av byvekstavtalen, avtalens legitimitet og rollen til den interkommunale arealplanen. I den første runden ble informanter fra stat, fylkeskommune og kommuner intervjuet, de intervjuede var i all hovedsak administrativt ansatte. I den andre intervjuet vi politikere som deltok i forhandlingene på vegne av sine kommuner, administrativt ansatte som hadde deltatt som støtte for politikerne og politikere som ledet de største opposisjonspartiene da forhandlingen pågikk. 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 Bergensområdet og Nord-Jæren. 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 TØI hadde Anders Tønnesen (nå ansatt i Cicero) og Kjersti Visnes Øksenholt ansvar for den første intervjurunden, mens Aud Tennøy har vært ansvarlig for den andre. Tennøy leder prosjektet og står ansvarlig for innholdet i rapporten.

Oslo, mars 2021

Transportøkonomisk institutt

Kjell Werner Johansen
Assisterende direktør

Frants Gundersen
Konstituert avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

Summary

1	Innledning.....	1
1.1	Byvekstavtaler og arealplanlegging.....	1
1.2	Problemstillinger og oppdrag	1
2	Case Trondheimsområdet.....	3
2.1	Byvekstavtalen for Trondheimsområdet – Miljøpakken	3
2.2	Interkommunal arealplan for Trondheimsregionen – IKAP.....	4
2.3	Pendling mellom kommunene i Trondheimsområdet.....	5
3	Forskningsdesign og metode.....	7
4	Arealdimensjonen i forhandlingene.....	8
4.1	Hvordan areal ble håndtert i forhandlingene	8
4.2	De største utfordringene, og hvordan de ble løst.....	8
4.3	Betydningen til eksisterende regionale planer, statlige retningslinjer og utredninger, mv. i forhandlingene	11
4.4	I hvilken grad forhandlingen omhandlet felles forpliktelse til måloppnåelse på tvers av forvaltningsnivåene.....	14
4.5	Hvilken betydning fastsettelse av arealindikatorer hadde i forhandlingene.....	15
4.6	Lokal- og regionalnivåenes opplevelser av motstridende element i statens forpliktelse til nullvekst.....	16
4.7	Innvirkning av problemstillinger knyttet til om avtalen utfordret det lokale handlingsrommet i arealpolitikken	17
4.8	Sammenhenger mellom hvordan areal ble håndtert i forhandlingen og avtalen og hvordan det følges opp	17
4.9	Informantenes anbefalinger og forslag til endringer.....	18
4.10	Diskusjon – håndtering av areal i BVA-forhandlingene.....	19
5	Lokaldemokratisk forankring og legitimitet	21
5.1	Prosedyrer for forankring av BVA og IKAP	21
5.2	IKAP sin rolle i forhandlinger om og oppfølging av BVA.....	27
5.3	I hvilken grad kommunestyret og befolkningen forsto hva BVA innebærer for arealutviklingen	29
5.4	Lokaldemokratisk forankring ved utvikling av arealindikatorer	31
5.5	Hvordan Fylkesmannen følger opp arealdelen i BVA.....	32
5.6	De viktigste styrkene, svakhetene og uenighetene knyttet til BVA.....	33
5.7	Uenigheter knyttet til styringssystem og til utvikling	34
5.8	Endringer som kan bidra til bedre ivaretagelse av lokaldemokratiske prinsipper.....	37
5.9	Gode råd til andre kommuner som skal inn i forhandlinger om BVA	39
5.10	Oppsummerende diskusjon om lokaldemokratisk forankring og legitimitet	40
	Referanser	42
	Vedlegg 1: Intervjuguider	43

Vedlegg 1.1: Intervjuguide arealdimensjonen i BVA-forhandlingene og -avtalene.....	43
Vedlegg 1.2: Intervjuguide lokaldemokratisk forankring av BVA	44
Vedlegg 2: Informantoversikt	46
Vedlegg 2.1: Informanter, arealdimensjonen i BVA-forhandlingene og -avtalene.....	46
Vedlegg 2.2: Informanter, lokaldemokratisk forankring av BVA	46

Sammendrag

Arealdimensjonen i byvekstavtalene

Case Trondheimsområdet

TOI rapport 1829/2021

Forfattere: Aud Tennøy, Anders Tønnesen og Kjersti Visnes Øksenholt

Oslo 2021 46 sider

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

Introduksjon

Byvekstavtaler er et sentralt verktøy for å nå målet om nullvekst i personbiltrafikken i de større storbyområdene. Gjennom byvekstavtalene inngår stat, fylkeskommuner og kommuner et likeverdig og forpliktende samarbeid om å finansiere et mer miljøvennlig transporttilbud og sikre en arealbruk som stimulerer til mer sykling og gange og som bygger opp under de statlige investeringene i kollektivtransport, slik at nullvekstmålet kan nås. Byvekstavtaler ble introdusert i Nasjonal transportplan (2018-2029), som en videreutvikling av tidligere bymiljøavtaler. Videreutviklingen innebar blant annet at arealutvikling ble inkludert i avtalene, at nabokommunene til bykommunene ble inkludert i avtalene og at Fylkesmannen (nå Statsforvalteren) fikk en sentral rolle i forhandlingene.

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

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

Hvordan areal ble håndtert i forhandlingene om byvekstavtale

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

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

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

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

Lokaldemokratiske forankring og legitimitet av byvekstavtalen

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

Forhandlingene om BVA i Trondheimsområdet foregikk som en lukket prosess. Kommunene samarbeidet tett, og de hadde møter og dialog underveis hvor de diskuterte og samordnet sine innspill. De viktigste grunnene for å holde denne delen av prosessen lukket var at *i)* de kjente ikke til hva slags mandat de som forhandlet på vegne av staten hadde og da var det forhandlingsteknisk ugunstig for de lokale partene å 'vise sine kort', og *ii)* lukket prosess ga mulighet for friere og åpnere diskusjoner mellom politikerne og fagfolkene som deltok i forhandlingene om mandat, vurdering og hva de kunne og ville gå med på. Det var viktig å kunne diskutere fritt slik at forhandlingsrommet ble avklart, og dette særlig var særlig gunstig for de mindre kommunene som ikke hadde erfaring med slike forhandlinger.

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

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

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

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

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

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

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

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

På tross av innvendingene beskrevet over, anbefaler kommunene andre som har muligheter til å takke ja til å inngå BVA. BVA bidrar til å samordne tiltak som bidrar til å nå nullvekstmålet og bringer inn midler som gjør at de kan få fortgang i 'riktig utvikling'. De er tydelig positive til at omegnskommunene er inkludert i BVA. Nullvekstmålet må løses i byområdet og ikke bare i bykommunen. Pendlingsstrømmene ut og inn av Trondheim utgjør mye av trafikken i byen og byregionen. Ved å inkludere omegnskommunene i BVA kan Trondheim og nabokommunene i større grad samarbeide for å nå nullvekstmålet. Det bidrar også til å ansvarliggjøre omegnskommunene for å finne muligheter til å 'løse problemet der det oppstår', og det gir dem incentiver og midler til å gjøre nettopp det.

Noen av dem vi intervjuet ble spurt hvordan praksis kan endres slik at lokaldemokratiske prinsipper kan ivaretas godt i fremtidige forhandlinger og BVA – uten at mulighetene for å nå nullvekstmålet reduseres. Flere var tydelige på at det er viktig å definere og avtalefeste overordnede mål og la detaljeringen skje gjennom lokale demokratiske prosesser i etterkant. Det er viktig at overordnede myndigheter forstår og anerkjenner at det er ulike forhold i de ulike kommunene i BVA-områdene, og at arealdisponering og tiltak må være litt forskjellig i de ulike delene. Videre pekte de på viktigheten av å forenkle styringsstrukturen og at staten følger opp sine forpliktelser. Dersom det er ønskelig at kommunene skal ha åpne prosesser knyttet til mandat og forhandlinger, må staten også spille med åpne kort.

Summary

The land use dimension in urban growth agreements

Case Trondheim area

TØI Report 1829/2021

Authors: Aud Tenøy, Anders Tønnesen & Kjersti Visnes Øksenholt

Oslo 2021 46 pages Norwegian language

This report summarizes interviews about how land use was handled in Urban Growth Agreements in the Trondheim area. Municipalities' control of land use development became an important issue. This was solved by using the existing inter-municipal land use plan as basis and leaving political decisions to the municipalities' ordinary processes. This also solved local governance issues and allowed a closed negotiation process. The municipalities seem to understand the Agreement as a tool for implementing their inter-municipal planning strategy, with densification around the railway stations and better train-services. The municipal politicians state they will fulfil their obligations, but do not believe it will require changes in their land use policy. The strongest threats to the Agreement's legitimacy are listed as the complex management structure, that the state does not follow up on its obligations, and implements measures counteracting the zero-growth objective. They recommend other municipalities to enter into Urban Growth Agreements.

Introduction

Urban Growth Agreements are a key tool for achieving the goal of zero-growth in passenger car-traffic in the larger Norwegian urban areas. Through these Agreements, the state, counties, and municipalities enter equal and binding collaborations to financing more sustainable transport systems and ensuring a land use development stimulating more cycling and walking and public transport usage, so that the zero-growth objective can be achieved. Urban growth agreements were introduced in the National Transport Plan (2018-2029), as a further development of previous Urban Environment Agreements. This development meant, among other things, that land use development was included in the agreements, that the neighbouring municipalities to the cities were included and that the County Governor was given a central role in the negotiations.

The Ministry of Local Government and Modernization has a special responsibility for ensuring that the land use side of the Urban Growth Agreements is taken care of. Among other things, they were concerned about how important the topic of land use development became in the negotiations, what challenges arose and how these were resolved. The first part of the report is about this. The second part is about local democratic anchoring, legitimacy, and connection to inter-municipal and regional land use plans. There is a potential conflict between the municipalities' self-determination in land use planning, and Urban Growth Agreements' binding their land use development through a 10-year period. Furthermore, the Planning and Building Act (PBA) requires democratic participation in spatial planning, which can be difficult to take care of in negotiations on Urban Growth Agreements. Both regional plans and Urban Growth Agreements deal with inter-municipal land use and transport planning, and it is interesting to look at the connections between these. Important issues are also related to the legitimacy of Urban Growth Agreements.

These topics were investigated in parallel in the Bergen area, in Nord-Jæren and in the Trondheim area. The results from the Trondheim area are reported here, while the results from the other areas are documented in other reports. The research was conducted using document studies and interviews. The reports will be the basis for a synthesis report that will answer relevant questions related to how the current Urban Growth Agreements work

with regard to land use development, and how the agreement regime can be developed and improved.

How land use was handled in the Urban Growth Agreement negotiations

The land use dimension was an important part of the negotiation of the Urban Growth Agreement in the Trondheim area (the UGA). It was a difficult topic, as it touched on issues related to local self-determination concerning land use development. The negotiations started with dealing with the state's financial contribution, but the land use issue also came up relatively early. Several interviewees described that restrictions on municipalities' land use policy were expected to be their return for state funding. The County Governor presented the first proposal for text on land use in the agreement and had the lead in this part of the negotiation.

For the municipalities, the County Governor's first proposal including quantified goals and defined boundaries, represented a threat to local self-government in land use issues. It was therefore immediately countered. Instead, they wanted goals that, in accordance with the inter-municipal land use plan (IKAP), provided an overall direction for land use development. Such a 'rounder' formulation was also the result. However, a plan was drawn up to define a long-term delimitation of the urban areas in Melhus, Malvik and Stjørdal, as well as to define land use indicators. The informants emphasize that the County Governor had acted constructively and responsively further in the negotiation.

The national planning guidelines (SPR-BATP) are included in the description of the municipalities' and counties' land use obligations in the agreement. In comparison, the obligations of the management levels were to a lesser extent specified in the previous Urban Environment Agreement, and SPR-BATP were not mentioned. The city analyses (byutredningene) only served as a backdrop, but they had contributed to the understanding of the connections between land use and transport, and to the understanding that zero growth can be achieved with different policy packages.

The UGA emphasize the parties' mutual obligation to work in accordance with the zero-growth objective. For land use, this is reflected in descriptions of measures, responsibilities, and time frames for execution for each of the three management levels. For both the county and the state, this means, among other things, appropriate location of and restrictive parking policies at their businesses. The state's obligations related to facilitating densification and development in proximity to railway stations and centres were emphasized by the municipalities. Two factors stood out in the informants' description of conflicting elements in the state's commitment to zero growth. One is related to the size of the financial resources the state allocates through UGA, that were perceived to be limited. The others are the state's simultaneous goals of zero growth in the Trondheim area and capacity expansion on the motorway E6.

Local democratic anchoring and legitimacy of the urban growth agreement

The municipalities' statements can be understood as meaning that they see the UGA as a tool for realizing the land use strategy they had jointly carved out through IKAP, and subsequently adopted in their municipal plans. For the municipalities outside Trondheim, this concerns mainly densification and development of their city centre areas close to the railway stations, and better train services between Trondheim and the neighbouring municipalities.

The UGA negotiations in the Trondheim area took place as a closed process. The municipalities worked closely together, and they had meetings and dialogue where they

discussed and coordinated their moves. The main reasons for keeping this part of the process closed were that *i)* they did not know what kind of mandate those who negotiated on behalf of the state had, and it was hence unfavourable for the local parties to 'show their cards', and *ii)* the closed process provided an opportunity for freer and more open discussions between the politicians and the professionals who participated in the negotiations on mandates, assessments and what they could and would agree to. It was important to be able to discuss freely so that the room of manoeuvre was clarified, and this was particularly beneficial for the smaller municipalities that were not experienced with such negotiations.

The municipalities proceeded in slightly different ways when it came to defining and discussing the negotiating mandate before the negotiations started. In Trondheim, an open city council case was first presented on the principal basis for the negotiations, which was later discussed and detailed in a closed process in the municipal executive board (formannskapet), which also adopted a detailed mandate for the negotiations. It appears that this was not carried out as systematically in the smaller municipalities, and that the negotiators from there did not have as clear mandates. The negotiated agreement was considered and adopted by the city council in Trondheim and by the municipal councils in the other municipalities through ordinary processes. Now they are working on realization, and they proceed as usual with their land use plans in accordance with the PBA.

The conflict between the municipalities' right of self-determination in land use development and binding land use development through the UGA was resolved in the Trondheim area by the agreement text providing relatively weak guidelines for land use development, and by using IKAP as base. IKAP has been developed by the municipalities jointly, adopted by the municipal councils /city council, and sets out non-binding strategic directions for the land use development. The municipalities do not see the UGA as restricting them from continuing to stimulate and allow development in all parts of the municipalities, including hamlets and settlements outside the main centre. With this, UGA has not contributed to reduce the municipalities' right of self-determination over land use development. However, they state that the UGA negotiations contributed to the concretisation of what they had already agreed on, and that the UGA will probably lead to a greater degree of commitment to this.

By this, issues related to democratic processes and participation in spatial planning laid down in PBA were also avoided. The municipalities have not committed themselves in detail to a given land use development through UGA. Spatial planning is therefore still determined through the municipalities' ordinary spatial planning, which takes place in accordance with the requirements of the PBA. This was also stated as an explanation why they could close the negotiations on the UGA. The negotiators related to policies that had already been discussed and agreed upon in the municipalities through municipal plans and IKAP, and there was hence no need to discuss and anchor what they committed the municipalities to in the UGA.

When asked directly whether it could be a good solution to coordinate the land use discussions in UGA with land use discussions in regional plans led by the county, instead of using IKAP as a basis, the mayor of Trondheim replied that she would strongly warn against this. She emphasized that the municipalities together came to an agreed overall land use policy through IKAP, which they knew and felt ownership of, and that this was an important reason why the negotiations in the Trondheim area took place without major conflicts. A regional plan could not have done the same benefit, because *i)* the county does not have the necessary competence to make such a plan and *ii)* the municipalities would not feel ownership of a regional plan.

It can be discussed whether the municipalities consider UGA as a legitimate management instrument, understood as giving the state or others expanded power to control or affect the municipalities' land use development. The municipal politicians state that they intend to fulfil their obligations in the UGA, while they also are clear that they themselves control the land use development in their municipalities. The municipalities agree that the biggest threat to UGA's legitimacy is that the state (as the municipalities perceive it) does not fulfil important obligations in the agreement. This applies in particular to land use clarifications around the railway station and improvement of the train service. It also applies to the state implementing measures that counteract the zero-growth objective, such as expanding road capacity and increasing speed before they improve the railway services, and that the state locates businesses in places where they generate a much car traffic. Issues related to exemption of electric vehicles from toll road and parking taxes are another example.

The UGA management structure appears to be another important threat to its legitimacy. It is described as complex, impenetrable, and resource-intensive, with unclear decision lines. This is a democratic problem, because few can get an overview of where and when decisions are made, so that they can influence these. The management structure also contributes to delays in implementation. Several point out that the system of socio-economic analyses, portfolio management and a strong focus on 'calculated goal achievement' is designed for goals and projects other than those included in the current UGA, and that this system can lead to projects other than those that contribute most to goal achievement are realized. It is also questioned whether UGA is the most resource-efficient way to achieve the zero-growth objective. There is agreement that one must improve the management structure, and the county has requested a performance audit that may result in a change in the current organization.

The interviews show that there is an active and lively debate about development, instruments, and measures, and this also applies to land use development. This is understood as natural, healthy, right, and democratic.

Despite the objections described above, the municipalities recommend other municipalities to enter a UGA if they can. An UGA helps to coordinate measures that contribute to the zero-growth objective, and it provides funding enabling the involved parties to accelerate development in the right directions. They are clearly positive to the inclusion of surrounding municipalities in the UGA. The zero-growth objective must be solved in the urban area and not just in the city itself. The commuting flows in and out of Trondheim make up much of the traffic in the city and the urban region. By including the surrounding municipalities in UGA, Trondheim and the neighbouring municipalities can to a greater extent cooperate in the work of achieving the goal. It also helps to make the surrounding municipalities responsible for finding opportunities to solve the problem where it arises, and it gives them incentives and means to do just that.

Some of those interviewed were asked what could change, so that local democratic principles can be safeguarded in future negotiations and UGA - without reducing the chances of achieving the zero-growth objective. Several were clear that it is important to define and agree on overall goals and let the detailing take place through local democratic processes. It is important that the higher-level authorities understand and recognize that there are different conditions in the different municipalities in the UGA areas, and that land use and interventions must be adapted to this. Furthermore, they pointed out the importance of simplifying the management structure of the UGA, and that the state follows up on its obligations. If the state desires that municipalities have open processes related to mandates and negotiations, the state must also play with open cards.

1 Innledning

1.1 Byvekstavtaler og arealplanlegging

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 byvekstavtalene inngår stat, fylkeskommuner og kommuner et likeverdig og forpliktende samarbeid om å finansiere et mer miljøvennlig transporttilbud og sikre en arealbruk som bygger opp under de statlige investeringene i kollektivtransport, og som stimulerer til mer sykling og gange, slik at nullvekstmålet kan nås. Byvekstavtaler ble introdusert i Nasjonal transportplan (2018-2029) (Samferdselsdepartementet 2017), som en videreutvikling av tidligere bymiljøavtaler og byutviklingsavtaler¹. Videreutviklingen innebar blant annet at arealutvikling ble inkludert i avtalene, og at nabokommunene til bykommunene ble inkludert i avtalene.

BVA og arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven (pbl) kan ses som to institusjoner, hver med egne prosedyrer, formelt rammeverk, praksiser, aktører og handlingslogikker. Byvekstavtalene har hele byområdet som nedslagsfelt og er på mange måter en operasjonalisering av en samordnet areal- og transportpolitikk. Her er utvikling av et mer miljøvennlig transportmønster, og å sikre en arealbruk som bygger opp under de statlige investeringene som skal bidra til dette, kjerneinnhold. Forhandlinger og avtaler mellom stat, fylkeskommune og kommuner er sentralt, og de inngår avtaler for perioder på 10 år. Selv om den kommunale arealplanleggingen har alltid måtte forholde seg til nasjonale retningslinjer, har arealutviklingen i all hovedsak vært et politikkområde hvor kommunene sitter i førersetet og der lokalt selvstyre og medvirkning har vært vektlagt. Her er det pbls bestemmelser som gjelder for medvirkning og høring, og kommunestyrene er det sentrale vedtaksorgan. Arealutviklingen er et sentralt møtepunkt mellom de to institusjonene. Prosjektet som dette notatet er en leveranse til kan på overordnet nivå forstås som en undersøkelse av hvordan disse institusjonene møtes, og hvordan det kan utvikles praksiser som gjør at institusjonene fungerer godt sammen og produserer de ønskede resultatene.

1.2 Problemstillinger og oppdrag

Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har den sentrale ledelsen av arbeidet med byvekstavtaler. Samferdselsdepartementet leder arbeidet med byvekstavtaler og er ansvarlig for de økonomiske rammene for byvekstavtalene gitt gjennom Nasjonal transportplan. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har et særlig ansvar for at arealsiden i avtalene blir ivarettatt.

Som del av den samlede evalueringen og oppfølgingen av byvekstavtalene, utlyste Kommunal- og moderniseringsdepartementet en følgeevaluering av prosesser og resultater knyttet til integreringen av arealsiden i byvekstavtalene. Denne rapporten er en av leveransene i denne evalueringen.

¹ For en gjennomgang av utvikling av avtaleverket, se Krogstad og Leknes (2020)

Som nevnt, ble arealutviklingen inkludert i avtaleverket ved innføring av byvekstavtaler i NTP (2018-2029). Departementet ønsket en kartlegging av hvordan arealutvikling ble håndtert i forhandlingene om byvekstavtaler og i selve avtalene. De var blant annet opptatt av hvor viktig temaet arealutvikling ble i forhandlingene, hvilke utfordringer som oppsto og hvordan disse ble løst. Den første delen av rapporten dreier seg om dette. Den andre delen dreier seg om lokaldemokratisk forankring, legitimitet² og kobling mot interkommunale og regionale arealplaner. Det ligger, som nevnt, en potensiell konflikt mellom å binde kommunenes arealutvikling gjennom 10-årige byvekstavtaler og det til enhver tid sittende kommunestyres selvråderett i arealutviklingen. Videre har plan- og bygningsloven krav om demokrati og medvirkning i arealplanleggingen, som kan være vanskelig å ivareta i forhandlinger om byvekstavtaler. Byvekstavtalene kan videre bygge opp under og forsterke regionale planer, eller de kan fungere som et 'nytt lag' og svekke dem. Viktige spørsmål er knyttet til byvekstavtalenes legitimitet. Dette er tema for andre del av rapporten.

Disse temaene ble undersøkt parallelt i Bergensområdet, på Nord-Jæren og i Trondheimsområdet. Resultatene fra Trondheimsområdet rapporteres her, mens undersøkelsene fra de andre områdene er dokumentert i andre rapporter (Leknes og Uhre 2021 og Hanssen og Millstein 2021). Undersøkelsene er gjennomført ved hjelp av dokumentstudier og intervjuer. Rapportene vil være underlagsmateriale for en synteserapport som skal svare på relevante spørsmål knyttet til hvordan dagens byvekstavtaler fungerer med tanke på arealutvikling, og hvordan avtaleregimet kan utvikles og forbedres. Her vil vi være opptatt av hvordan lokaldemokratiske prinsipper kan ivaretas i fremtidige avtaler, uten å redusere avtalenes evne til å nå nullvekstmålet.

Rapporten er organisert som følger: I kapittel 2 presenteres bakgrunnsstoff om byvekstavtalen i Trondheimsområdet, Miljøpakken, og om den interkommunale arealplanen, IKAP. Deretter følger metodebeskrivelsen i kapittel 3. I kapittel 4 presenteres resultater fra undersøkelser av hvordan arealdimensjonen ble håndtert i forhandlingene om byvekstavtalen, og i kapittel 5 undersøkelsene om lokaldemokratisk forankring og avtalens legitimitet. Noen spørsmål og problemstillinger behandles i begge disse kapitlene. Vi har valgt å beholde det som det står fordi det i all hovedsak er ulike informanter som er intervjuet i de to undersøkelsene.

² 'Legitimitet' er her forstått i tråd med slik det er definert i Store norske leksikon «*At noe har legitimitet vil si at det er bredt akseptert, enten fordi det er godkjent i lov eller fordi det av andre grunner anses rettmessig eller rettferdig. Ofte kan det som har sterk støtte i folkemeningen bli ansett som legitimt, selv om det ikke alltid vil gjelde*».

2 Case Trondheimsområdet

2.1 Byvekstavtalen for Trondheimsområdet – Miljøpakken

Da forhandlingene om byvekstavtalen (BVA) startet, eksisterte det allerede en bymiljøavtale mellom Trondheim kommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Staten (2016). Forhandlingene om BVA i Trondheimsområdet foregikk i perioden juni 2018 til juni mars 2019, og det ble gjennomført 12 forhandlingsmøter (Trondheim kommune mfl. 2019³). Staten ved Statens vegvesen ledet forhandlingsgruppen, som også inkluderte representanter fra Fylkesmannen⁴ (nå Statsforvalteren) i Trøndelag, Jernbanedirektoratet, Trøndelag fylkeskommune og kommunene Trondheim, Stjørdal, Malvik og Melhus. Avtalen ble inngått mellom staten ved Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Trondheim, Melhus, Malvik og Stjørdal kommuner og Trøndelag fylkeskommune. Den ble signert 15. mars 2019, og gjelder fra 2019 - 2029. Avtalen er geografisk avgrenset til Trondheim kommune, Melhus kommune, Malvik kommune og Stjørdal kommune. Flere kommuner i regionen viste interesse for deltakelse i BVA⁵, men kun fire kommuner fikk anledning til å forhandle. De tre omegnskommunene som er inkludert har alle jernbane-forbindelse til Trondheim.

Det overordnede målet for BVA for Trondheimsområdet er «å sikre at veksten i persontransport tas med kollektivtransport, sykling og gange. Løsningene som velges må bidra til å sikre bedre framkommelighet totalt sett, spesielt ved å tilrettelegge for attraktive alternativer til privatbil. Byvekstavtalene skal også bidra til en mer effektiv arealbruk og mer attraktive bysentre og tettsteder» (BVA, punkt 1).

Det overordnede grepet i BVA for Trondheimsområdet, eller Miljøpakken som den kalles, er at kommunene styrer sin arealutvikling mot sentrumsområder og knutepunkter som er svært godt betjent av kollektivtransport, og at kollektivtilbudet til disse områdene forsterkes vesentlig. I omegnskommunene er det særlig sentrumsområdene rundt stasjonene som skal fortettes og transformeres, som knyttes opp mot at togtilbudet mot Trondheim skal forbedres. I punkt 5 Arealutvikling i BVA sies det blant annet at «Arealutviklingen i byvekst-kommunene skal skje slik at den underbygger nullvekstmålet. Det innebærer at hovedtyngden av arealutviklingen legges til de prioriterte tettstedsområdene. Hovedtyngden av arealutviklingen i Trondheim legges i sentrale byområder, lokale sentra og langs hovedårer for høyfrekvent kollektivtransport. I Stjørdal, Malvik og Melhus skal hovedtyngden av arealutvikling skje innenfor gang-/sykkelavstand fra sentrum av tettstedene utpekt i senterstruktur vedtatt i IKAP2 og/eller i gangavstand fra god kollektivtransport i tilknytning til tettstedsområdene. ABC-prinsippet skal legges til grunn ved tilrettelegging av næringsareal til forskjellige bransjer. Det vil si at besøks- og arbeidsplassintensive virksomheter skal lokaliseres til kommunesentraene i Melhus, Trondheim, Malvik og Stjørdal». I avtaleteksten sies det at også fylkeskommunale og statlige virksomheter som hovedregel skal lokaliseres slik at de underbygger nullvekstmålet og forpliktelsene i avtalen. I Punkt 4 Byutviklingsprosjekter begrunnes det hvorfor de to områdene Sluppen og Nyhavna i Trondheim er viktig

³ Signert-byvekstavtale-1.pdf (miljopakken.no)

⁴ Fylkesmannens rolle som part i forhandlingene, som statens representant i arealspørsmål, var ny.

⁵ Se for eksempel: <https://www.adressa.no/pluss/nyheter/2018/03/18/%C3%85tte-tr%C3%B8nderkommuner-positive-til-stor-avtale-for-%C3%A5-kutte-bilbruk-16290579.ece>

byutviklingsområder som må realiseres, og hvor realiseringen avhenger av statlige avklaringer og finansiering.

Et viktig punkt for kommunene i avtalens punkt 5 er det hvor staten forplikter seg til å «Arbeide for at å frigjøre sentralt beliggende statlig eide arealer for å bidra til transformasjon og by/tettstedsutvikling i tettstedssentrene og knutepunkt». Dette er mer konkret beskrevet i avtalens punkt 2.5 Knutepunkter og arealutvikling. Her ses det blant annet at «Jernbanedirektoratet skal sammen med Bane NOR avklare arealbehov for jernbanens formål ved knutepunktene i avtaleområdet og sikre nødvendige arealavklaringer for to tog i timen» og at «Partene er enige om at arealplanavklaring og plan for realisering og finansiering av knutepunktutviklingstiltak på Stjørdal, Hommelvik, Ranheim, Trondheim S og Melhus skal foreligge innen 31.12.2019. Dette er en felles forpliktelse for partene». I Punkt 2.4 Utvikling av tilbudet på Trønderbanen beskrives det hva staten forplikter seg til med tanke på å jobbe for økt kapasitet og bedre tilbud på Trønderbanen. Det står blant annet at «Jernbanedirektoratet vil utarbeide planer for kapasitetsøkende tiltak på Trønderbanen. Målet er realisering av 2 tog i timen på strekningen Melhus – Steinkjer innen 2024 i tråd med jernbanesektorens handlingsprogram 2018 - 2029 og Prop. 1 S (2018-2019)».

De fire kommunene i BVA skal bidra med til sammen 259 millioner i avtaleperioden. Av disse bidrar Trondheim med 203 millioner, mens Malvik, Melhus og Stjørdal fordeler et samlet bidrag på 56 millioner mellom seg (basert på innbyggerantall). En annen viktig kilde er bompenginntektene. Tidligere var Miljøpakken begrenset til Trondheim, og bompenginntektene ble brukt der. Med ny BVA skal bompengene brukes i hele avtaleområdet. En tredje kilde er statlige midler. Avtalen slår fast at staten ikke tar stilling til ressursfordelingen mellom deltakerkommunene, men at kommunene har 'ønsket å utarbeide en oversikt over hvilke midler som kan bli tilført kommunene utenfor Trondheim'. Dette resulterte i at Stjørdal, Malvik og Melhus til sammen fikk øremerket 66 millioner kroner per år⁶. Hver kommune skal selv foreta porteføljestyling innen egen kommune og innenfor den finansiering de er tildelt.

Høsten 2020 ble det gjennomført forhandlinger om tilleggsavtaler for å følge opp Regjeringens bompengeforlik fra 2019. Ifølge Regjeringens hjemmesider gir tilleggsavtalen økt statlig bidrag til Metrobussen, reduserte bompenger og bedre kollektivtilbud⁷.

2.2 Interkommunal arealplan for Trondheimsregionen – IKAP

Det fremkommer tydelig i BVAen for Trondheimsområdet at den i stor grad bygger på den interkommunale arealplanen (IKAP) som har eksistert lenge. IKAP-1 ble vedtatt i 2011 av de 10 kommunene (Stjørdal, Malvik, Trondheim, Klæbu, Melhus, Skaun, Orkdal, Midtre Gauldal, Rissa og Leksvik) som deltok i samarbeidsorganet 'Trondheimsregionen' sammen med fylkeskommunen⁸. I 2014 ble det gjennomført en rullering, og IKAP-2 ble vedtatt i 2015 (Trondheimsregionen 2015). IKAP-2 inkluderer de fire kommunene i BVA, og i tillegg Skaun, Orkdal, Midtre Gauldal og Indre Fosen. I prosessen knyttet til rulleringen var det mer samarbeid og samskaping enn det hadde vært ifm. IKAP-1, og det var mer fokus på utvikling. I saksfremlegget om IKAP-2 sies det at det i prosessen kom frem et behov for forenkling og tydeliggjøring av hva som er forpliktende. Det var også stor interesse for

⁶ Se: <https://miljopakken.no/nyheter/8-milliarder-fra-staten-til-utvidet-miljopakke>

⁷ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/tilleggsavtale-gir-okt-statlig-bidrag-til-byvekstavgiften-med-trondheimsområdet/id2721877/>

⁸ I sak i formannskapet om høringsuttalelser til IKAP2 (saksnr. 0274/14) vises det til at IKAP2 bygger videre på tidligere arbeider som strekker seg tilbake til Melding om strategiske valg fra 2009.

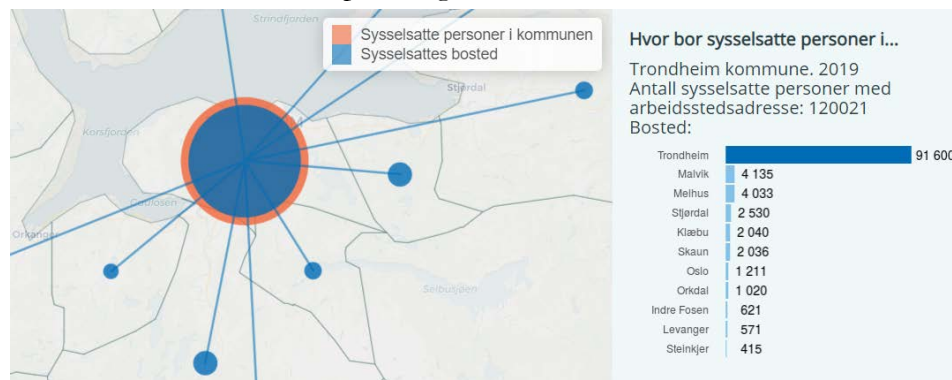
kunnskapsgrunnlaget som ble presentert. Strukturen i IKAP ble derfor endret, slik at den nå består av et hoveddokument mål, strategier og retningslinjer (IKAP-2) og kunnskapsgrunnlagsrapporter om ulike tema. Det står at kunnskapsgrunnlaget skal oppdateres årlig og være tilgjengelig via Trondheimsregionen sin nettside⁹. Gjennomgang av IKAP-2 viser tydelig at den omfatter mange av de samme problemstillingene og løsningene som finnes i BVA (Trondheimsregionen, 2015). Ordfører i Trondheim, Rita Ottervik, har det politiske lederskapet i IKAP.

Som del av IKAP-samarbeidet møtes politiske representanter fra deltakerkommunene i regionrådet seks ganger per år. Her har fylkeskommunen kun observatørstatus, hvilket underbygger at IKAP er drevet av kommunene.

Det overordnede målet for IKAP er å øke regionens andel av landets verdiskaping (slik at den tilsvarer dennes andel av befolkningen). Blant delmålene er å jobbe for en klimavennlig areal- og transportutvikling i regionen. Dette operasjonaliseres blant annet gjennom overordnede strategier hvor «*Tyngden av arealutvikling i Trondheimsregionen skal skje innenfor influensområde for kollektiv og innenfor gang-/sykkelavstand fra sentrene, slik at mange innbyggere har lett tilgang til kollektivtilbud og tjenester*» (IKAP 2015: 5).

2.3 Pendling mellom kommunene i Trondheimsområdet

Trondheim kommune har i overkant av 200 000 innbyggere (etter kommunesammenslåing), mens det er i overkant av 300 000 innbyggere i det som regnes som bo- og arbeidsmarkedsregionen¹⁰. Trondheim er den klart største byen i regionen, etterfulgt av Stjørdal med rundt 25 000 innbyggere. En viktig begrunnelse for å inkludere nabokommunene til Trondheim i BVA, var at en større del av den felles bolig- og arbeidsmarkedsregionen skulle være knyttet til avtalen. Mye trafikk i Trondheim genereres på grunn av pendling mellom nabokommunene og Trondheim. Figur 1 viser hvor ansatte i virksomheter lokalisert i Trondheim bor, og vi ser at Malvik, Melhus og Stjørdal er de kommunene med mest innpendling til Trondheim i 2019.



Figur 1: Oversikt over hvor sysselsatte i virksomheter lokalisert i Trondheim bor, 2019. Figuren er generert ved hjelp av verktøy fra SSB¹¹.

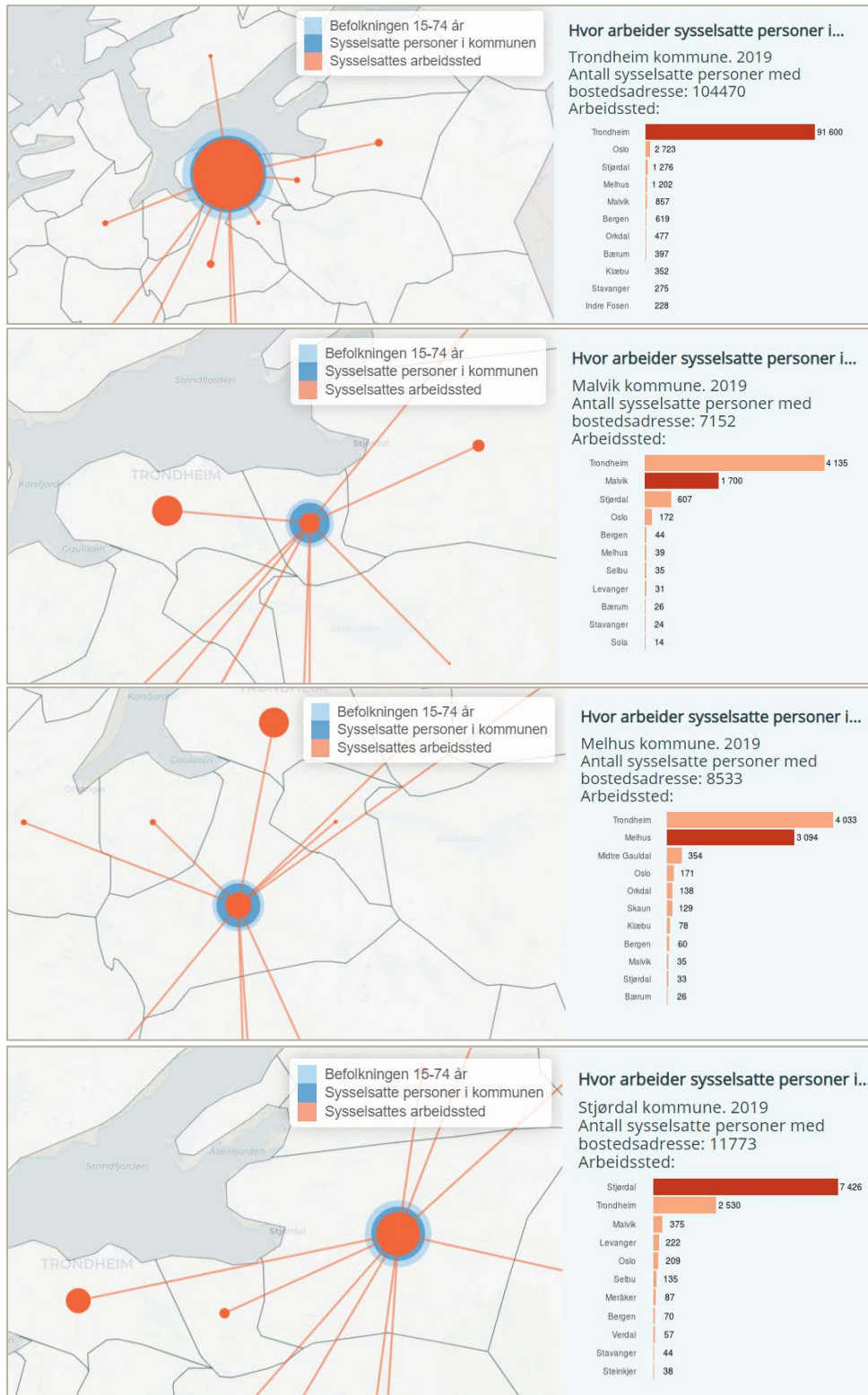
På neste side viser figur 2 hvilke kommuner bosatte i hver av de fire kommunene (og som er i arbeid, betegnet sysselsatte i figurene) jobber i. Vi ser tydelig at Trondheim er et viktig

⁹ www.trondheimsregionen.no (prosjekter / ikap-2 / grunnlagsdokumenter)

¹⁰ Dette omfatter flere enn de fire kommunene som har inngått byvekstavtale.

¹¹ <https://statisticsnorway.shinyapps.io/pendling/>

arbeidsmarked for omegnskommunene. Både i Melhus og Malvik er antall bosatte i kommunene som jobber i Trondheim høyere enn antall som jobber i kommunen de bor i. Figuren viser også at pendlingen fra Trondheim til nabokommunene er vesentlig lavere enn motsatt vei, og at det er relativt lite pendling nabokommunene imellom.



Figur 2: Oversikt over hvilke kommuner bosatte i arbeid (omtalt som sysselsatte i figurene) i hver av kommunene i Trondheimsområdet jobbet i, 2019. Øverst Trondheim, deretter Malvik, Melhus og Stjørdal. Figurene er generert ved hjelp av verktøy fra SSB.

3 Forskningsdesign og metode

Datainnsamlingen i prosjektet er gjennomført med bruk dokumentstudier og intervju. Dokumentstudier har vært et viktig grunnlag for å få innsikt i hvordan arealdimensjonene er tatt inn i byvekstavgiften (BVA) for Trondheimregionen. BVA fra 2019 og den interkommunale arealplanen (IKAP) fra 2015 har vært særlig viktige dokumenter. Det er gjennomført totalt 16 kvalitative intervjuer¹². Alle intervjuene har blitt gjennomført over telefon med bruk av en semistrukturert intervjuguide (se vedlegg 1). Referat fra intervjuene ble sendt til informantene for gjennomlesing, korrektur og godkjenning. Tekstmaterialet ble deretter oppsummert og analysert av forskerne. De vi intervjuet ble gjort oppmerksom på at vi ikke kan sikre anonymitet. Det er få mulige kandidater til intervjuene, og mange uttrykker forståelser og synspunkter som mange i fagmiljøet og det politiske miljøet er kjent med at de har.

Det er gjennomført to runder med intervjuer. De hadde ulikt fokus, og inkludert i hovedsak ulike informanter (tre av informantene ble intervjuet i begge rundene). Den første intervjurunden, som ble gjennomført i oktober og november 2019, og dreide seg om hvordan areal ble håndtert i forhandlingene og i avtalene. Her ble det lagt vekt på å intervju et bredt utvalg av aktører som hadde vært involvert i BVA-forhandlingene i Trondheimsområdet. Vi intervjuet to administrativt ansatte og en politiker i omegnskommuner til Trondheim, to administrativt ansatte i Trondheim kommune, to administrativt ansatte i fylkeskommunen og en representant for Fylkesmannen (se oversikt i vedlegg 2).

Den andre intervjurunden ble gjennomført i perioden oktober 2020 til januar 2021, og fokuserte på lokaldemokratisk forankring av BVA og kobling mot IKAP. Hensikten var å belyse hvordan lokaldemokratiske prinsipper best kan ivaretas i fremtidige avtaler, uten å redusere avtalenes evne til å nå nullvekstmålet. I denne runden intervjuet vi kun kommunale aktører. Vi ønsker å intervju, i hver av kommunene, den politisk ansvarlige i forhandlingene om BVA, lederen av det største opposisjonspartiet da forhandlingene pågikk, samt den som deltok som administrativ støtte for politisk forhandlingsleder. Av ulike grunner¹³ fikk vi intervjuet kun åtte av 12 potensielle informanter. Dette gjaldt alle de fire som hadde deltatt som administrativ støtte for politisk forhandlingsledere, to som hadde deltatt som politiske forhandlingsledere og to ledere av de største opposisjonspartiene da forhandlingene pågikk (hvorav en av disse i dag er ordfører og har ansvar for gjennomføring av BVA), se oversikt i vedlegg 2.

Notatet vil inngå, sammen med lignende notater fra Bergensområdet og Nord-Jæren, som grunnlag for sammenlignende analyser. De skal bidra til å svare på relevante spørsmål knyttet til hvordan dagens byvekstavgifter fungerer med tanke på arealutvikling, og hvordan avtaleregimet eventuelt kan forbedres. Dette notatet gir i hovedsak deskriptive oppsummeringer av informantenes svar.

¹² To av intervjuene hadde deltakelse fra to personer. I begge tilfellene har det blitt foretatt ytterligere ett intervju den ene av disse.

¹³ To ble ikke forespurt fordi de ikke lenger aktive i politikken og to svarte ikke på vår forespørsel om intervju (tre purringer).

4 Arealdimensjonen i forhandlingene

Arealdimensjonen ble inkludert i avtaleverket ved innføring av byvekstavtaler i NTP (2018-2029). Dette delkapittelet tar for seg hvordan arealutvikling ble håndtert i forhandlingene om byvekstavtaler og i avtalene. Det dreier seg blant annet om hvor viktig temaet arealutvikling ble i forhandlingene, hvilke utfordringer som oppsto og hvordan disse ble løst. Andre viktige spørsmål handler om hvordan eksisterende regionale og nasjonale føringer virket inn på arealdimensjonen i avtalen, og hva gjensidige forpliktelser innebar for partene på ulike nivåer.

4.1 Hvordan areal ble håndtert i forhandlingene

4.1.1 Hvor viktig arealspørsmålet var i forhandlingene

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

I forhandlingen om byvekstavtale (BVA) hadde som nevnt (daværende) Fylkesmannen fått delegert ansvar for å lede arbeidet med arealspørsmål. I dette arbeidet synes Fylkesmannen å ha hatt god kontakt med KMD. Det overordnede inntrykket fra intervjuene er at areal var et viktig tema i forhandlingen. Det ble brukt en del tid på forhandling om arealspørsmål, og temaet ble behandlet gjennom hele forhandlingsperioden. I den opprinnelige forhandlingsplanen var det satt opp tidspunkt for når ulike temaer skulle diskuteres. Arealdimensjonen var et av punktene som ble flyttet lenger frem i diskusjonsrekkefølgen. Hos fylkeskommunen var ikke arealseksjonen koblet på i den første fasen av i forhandlingen. Det ser ut til at forhandlingen startet med behandling av de økonomiske midlene til kommunene, herunder størrelsen og fordeling av midler til vei- og kollektivtransporttiltak. Diskusjonen om arealforpliktelser, ble deretter bragt inn i forhandlingen. Kommunenes arealforpliktelse i BVA kan forstås som en av deres motytelser for midlene staten bevilger.

Informantene framhevet diskusjonene rundt areal som sentrale i forhandlingen, fordi de både omhandlet prinsipielle spørsmål knyttet til lokal bestemmelsesrett i arealforvaltningen og arealutvikling innenfor en ny form for regionalt samarbeid. Utgangspunktet for arealforhandlingen var at Fylkesmannen hadde som oppdrag å utarbeide et første forslag for arealmål i BVA. Forslaget som ble lagt fram hadde tallfestede arealmål og med dette tilspisset forhandlingen seg (ytterligere beskrevet i 4.2).

4.2 De største utfordringene, og hvordan de ble løst

For kommunene representerte forslaget om tallfestede utbyggingsmål innenfor definerte grenser en trussel mot lokalt selvstyre i arealspørsmål. Det ble derfor umiddelbart imøtegått. Fremfor tallfestede arealmål ønsket

de mål som ga en overordnet retning på arealutvikling, i samsvar med den interkommunale planen (IKAP). En slik 'rundere' formulering ble også resultatet. Det ble imidlertid lagt en plan for å definere en langsiktig og forutsigbar avgrensning av tettstedsområdene i Melhus, Malvik og Stjørdal. Forhandlingen var innledningsvis preget av diskusjoner om hvorvidt lokal bestemmelsesrett ble utfordret. Informantene frambever at Fylkesmannen opptrådte konstruktivt i den påfølgende forhandlingen om arealmål.

Fylkesmannen er statens representant i arealforhandlingen, noe de også vil være i den videre oppfølgingen av arealdimensjonen i BVA. Staten hadde ved oppstarten av forhandlingen et ønske om å få innarbeidet en tallfestet arealforpliktelse i BVA. Fylkesmannen hentet her særlig inspirasjon fra arbeidet med areal i BVA for Nord-Jæren og Oslo/Akershus regional plan for areal og transport. Tilknyttet sistnevnte var prinsippene om langsiktig 'grønn grense'¹⁴ og en konsentrasjon av bolig- og arbeidsplassveksten på 80-90 % til noen prioriterte vekstområder sentrale. Fylkesmannen ønsket dette både for å tydelig vise ambisjonsnivået og for å kunne måle resultatoppnåelse.

Forslaget møtte umiddelbart motstand hos kommunene. Istedenfor tallfestede mål, ønsket de mer generelle formuleringer som pekte ut en retning for arealbruk. Informanter fra både Trondheim og omlandskommuner pekte på at Fylkesmannens første forslag opplevdes å være urealistisk. Det ble her pekt på at de fire deltakende kommunene hadde ulike kontekst og ulike forutsetning for å arbeide iht. tallfestede arealmål. Videre var særlig omlandskommunene engstelige for tap av myndighet i arealforvaltningen ved en slik tallfesting. En representant for Fylkesmannen beskrev at det i begynnelsen av forhandlingen var en del drøftinger om roller og motiv, om hvorvidt staten med BVA forsøkte å diktere kommunenes arealpolitikk, snarere enn en diskusjon om substansen i forslaget.

Informanten uttrykte at staten nok hadde undervurdert kommunenes frykt for at staten med BVA skulle undergrave kommunalt selvstyre i arealspørsmål. Denne fortalte videre at partene i stor grad var enige i substansen i Fylkesmannens forslag, illustrert med at de involverte kommunene i forhandlingsprosessen utarbeidet arealplaner som var i tråd med Fylkesmannens tallfestede ønske. Her beskrives det at den politiske følelsen av at så mye skulle bestemmes i avtaleteksten var problematisk og førte til at de endte opp med 'ikke-tallfestede' arealmål.

Trondheim og de øvrige kommunene synes å ha vært samordnet i motstanden mot Fylkesmannens første forslag. Trondheim kommune fikk etter hvert en rolle hvor de koordinerte synspunkt og innspill fra kommunene før det ble gitt innspill til staten (Fylkesmannen). Rollen var blant annet knyttet til kommunens erfaring med bypakke og bymiljøavtale, samt spisskompetanse på krav til lokal planlegging etter PBL.

Trondheim som koordinator var en rolle de ikke hadde innledningsvis, men i praksis fikk utover i forhandlingen. Kommunene hadde også for-møter for å opptre overfor staten med én stemme. Informantenes beskrivelse av denne prosessen og organiseringen tyder på at det er et tillitsfullt forhold mellom Trondheim og de mindre kommunene i BVA.

Istedenfor tallfestede arealmål ble følgende formulering tatt inn i BVA;

Hovedtyngden av arealutviklingen i Trondheim legges i sentrale byområder, lokale sentra og langs hovedårer for høyfrekvent kollektivtransport. I Stjørdal, Malvik og Melhus skal hovedtyngden av arealutvikling skje innenfor gang-/sykkelavstand fra sentrum av tettstedene utpekt i senterstruktur vedtatt i IKAP2 og/eller i gang-avstand fra god kollektivtransport i tilknytning til tettstedsområdene (s. 13).

Selv om Fylkesmannens opprinnelige forslag ikke ble tatt inn i avtalen er det flere informanter i ulike roller som påpeker at formuleringen de endte opp med (tekstutdraget

¹⁴ Tilknyttet regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus ble det utviklet en metodikk for å styre framtidig vekst til prioriterte vekstområder ved å definere en 'grønn grense' i kommuneplanens arealdel.

over) gir en god retning for arealutviklingen. En informant fra det fylkeskommunale nivået påpekte at det kanskje var viktigere å få en avtale i havn og ha konsensus, selv om det ga en svakere avtale (enn om arealmål hadde vært tallfestet). Det synes også å være bred enighet om at Fylkesmannen i diskusjonene som fulgte i etterkant av det første forslaget har opptrådt ryddig og vært lydhør for kommunenes innspill. Det beskrives videre at Fylkesmannen og KMD har vært koordinerte. En representant for Fylkesmannen pekte også på at, gitt at det var ordførerne som deltok i forhandlingen, så hadde det vært avgjørende at fagfolkene fra administrasjonen i omlandskommunene fikk snakket sammen og fikk 'oversatt' innholdet i arealkapittelet til det politiske nivået. At fagfolkene fikk forklart til politikerne hva arealforpliktelsene faktisk betydde for hver enkelt kommune førte ifølge informanten til at forhandlingsprosessen gikk bedre.

Fra statens side ble det også lagt vekt på hvordan areal var ett av flere tiltak i virkemiddelpakken for nullvekst. At virkemiddelpakken måtte revideres hvis måloppnåelse uteble, var noe informantene var godt kjent med. Det ble lagt vekt på ønsket om å ha måloppnåelse med minst mulig bruk av pisk. I denne sammenhengen spilte arealdimensjonen en viktig rolle i forhandlingen. Som uttalt av en representant for Fylkesmannen:

Vi måtte argumentere for hvorfor areal var så viktig å få inn i avtalen – det er et saktevirkende virkemiddel, men det er nok politisk mindre 'kostbart' å bruke areal for å nå nullvekstmålet enn å bruke bompenger for alt det er verdt for å holde trafikken nede.

Kommuneinformantene var samstemte i at formuleringene om arealstrategi og mål de endte opp med i avtalen ikke var problematiske mtp deres eksisterende praksis. Tvert imot ble det pekt på at BVAs innretning var i samsvar med lokal fortetningspraksis. Men som denne administrativt ansatte fra en av omlandskommunene beskriver, BVA legger opp til at tettstedenes geografiske avgrensing skal konkretiseres ved rullering av kommuneplaner:

Det er en oppfatning at arealpolitikken slik den er i dag i stor grad er i tråd med det som er vedtatt, men det må kanskje konkretiseres ytterligere ved neste revisjon av kommuneplan.

Denne forespeilte konkretiseringen ved revisjon av kommuneplan er et viktig punkt, som vi kommer tilbake til under.

Det ble også pekt på at selv om det var samsvar mellom BVA og gjeldende arealpolitikk, ville avtalen kunne fungere som en ekstra stimulans for å få ønsket arealutvikling til å gjennomføres raskere. Sentralt i så måte er hvordan statens midler til omlandskommunene er rettet inn mot fortetningsprosjekt i de sentrale tettstedene (Stjørdal, Nedre Melhus og Malvik). Slik avtalen ble, opplevde ikke informantene fra omlandskommunen at de framover ville bli tvunget til å satse kun på de mest sentrale tettstedene. Likevel var det en erkjennelse at det var i hoved-tettstedene at næringslivet viste investeringslyst. Som en administrativt ansatt fra en av omlandskommune beskrev; politikerne hadde vedtatt at det skulle være vekst i alle kommunens tettsteder. I praksis var det imidlertid relativt beskjeden vekst i andre enn kommunens største tettsted.

4.3 Betydningen til eksisterende regionale planer, statlige retningslinjer og utredninger, mv. i forhandlingene

4.3.1 Betydningen av Interkommunal plan for Trondheimsregionen

Forholdet mellom Interkommunal plan for Trondheimsregionen (IKAP) og arealmålene i BVA var sentralt i forhandlingen. Kommunene pekte på arealmålene som var framforhandlet i IKAP og ønsket ikke at BVA skulle utgjøre et nytt 'lag'. Resultatet ble at IKAP ble et bærende element hvor stat, fylkeskommune og kommuner gjennom BVA forpliktet seg til å utøve arealpolitikk i henhold til denne. Også den kommende utarbeidelsen av arealindikatorer i BVA skulle ta utgangspunkt i foregående arbeid i IKAP. En mulig styrket arealforpliktelse, sammenlignet med nåværende formuleringer i IKAP, er at BVA stadfester at tettstedenes avgrensning skal spesifiseres i tilknytning til rullering av kommune- og områdeplan.

IKAP er som nevnt Trondheimsregionens samarbeidsplattform for areal- og transportplanlegging (se 2.2). En administrativt ansatt i Trondheim kommune mente at samarbeidsplattformen kommunen hadde etablert for diskusjon om areal og transport gjennom IKAP var viktig for at fremgangen i byvekstavtaleforhandlingen hadde vært god. Informanten vektla at det eksisterte en trygghet mellom partene fra tidligere forhandlinger og et etablert samarbeid.

Koblingen mellom IKAP og BVA var sentrale i diskusjonen som fulgte i etterkant av Fylkesmannens ovennevnte forslag om tallfestede mål for arealbruk. Representanter for kommunene, både politiske og administrative, vektla at man gjennom langt samarbeid hadde etablert IKAP, og at BVA ikke måtte røkke ved denne strukturen. De ønsket dermed ikke at BVA skulle danne et nytt 'lag'. En tallfesting av arealmål, forskjellig fra IKAPs rundere formuleringer, ble beskrevet som å skape en ubalanse mellom de to, påpekte flere informanter.

Samme argument, om å ikke etablere nye lag, har blitt framsatt i tilknytning til Regional plan for arealbruk for Trøndelag, som fylkeskommunene har et ansvar for å utarbeide som regional planmyndighet. Den vil dekke et langt større geografisk område enn IKAP og er tenkt å være på et mer overordnet nivå – en plan som beskriver ønsket retning for hele fylket. Den fylkeskommunale planen vil ikke bli juridisk bindende, og ifølge representanter for fylkeskommunen vektlegges det at planen ikke skal røkke ved IKAP. Dette stadfestes også i BVA hvor det slås fast at for fylkeskommunenes kommende regionale plan vil IKAP-prinsippene gjelde for de fire 'byvekst-kommunene'.

I BVA gjør IKAP seg gjeldende på to måter. Den ene er punkt som beskriver at henholdsvis kommune, fylkeskommune og stat som hovedregel skal lokalisere besøks- og arbeidsplassintensive virksomheter til sentrale byområder og kommunesentrene definert i IKAP. Dette i samsvar med statlige planretningslinjer (SPR-BATP 2014) hvor utbyggingsmønster som fremmer utvikling av kompakte byer og tettsteder vektlegges.

Senterstrukturen i IKAP er i korte trekk at regionale sentra og kommunesentra skal styrkes, mens bygde- og lokalsentra skal opprettholdes (med ivaretagelse av eksisterende bosettingsmønster, lokalsamfunn og infrastruktur). IKAP skiller altså hva slags mellom hva slags vekst de større og mindre tettstedene skal ha. De større skal styrkes, mens de mindre skal opprettholdes. I BVA vises det til IKAPs senterstruktur, men dette skillet mellom større og mindre tettsteder beskrives ikke eksplisitt (det aktuelle tekstutdraget fra avtalen står i 4.2).

Den andre måten IKAP gjør seg gjeldende i BVA er at det vises til at partene i avtaleperioden skal utarbeide måleindikatorer for arealutvikling i tettstedene. Disse skal ta utgangspunkt og bygge videre på i et sett med vedtatte måleindikatorer i IKAP. Dette beskrives ytterligere i 4.5.

I forhandlingen om BVA ble både IKAPs forankring og substans diskutert. Førstnevnte omhandlet graden av forpliktelse i IKAP. Her pekte kommunerepresentanter på forpliktelser som ligger i at kommunestyret har vedtatt IKAP. Staten på sin side pekte på IKAPs manglende juridiske forpliktelse. Lik regionale planer andre steder i landet er den ikke juridisk forpliktende, gitt at den ikke er tatt inn i bestemmelsene for kommuneplanens arealdel. Og sammenlignet med for eksempel areal og transportplanen for Oslo/Akershus har den et lavere detaljeringsnivå. Eksempler på dette er førstnevnte plan sin kartfesting og tallfestede målsetning om en konsentrasjon av bolig- og arbeidsplassvekst på 80-90 % til prioriterte og geografisk avgrensede vekstområder (Regional plan Oslo/Akershus 2015). I BVA er det en vagere formulering om at hovedtyngden skal skje innenfor gang/sykkelavstand fra sentrum i de utpekte tettstedene. Én informant på fylkeskommunalt nivå pekte imidlertid på at BVA ville innebære en styrket arealforpliktelse (sammenlignet med IKAPs formulering) ved at tettstedenes avgrensing skal spesifiseres i tilknytning til rullering av kommune- og områdeplan. Dette kan knyttes til følgende beskrivelse av en av kommunenes forpliktelser i BVA:

Definere en langsiktig og forutsigbar avgrensning av tettstedsområdene i Melhus, Malvik og Stjørdal som er de deler av tettstedene som har gang-/sykkelavstand til sentrum og/eller gangavstand til traséer med god kollektivtransport i tilknytning til tettstedsområdene i forbindelse med rullering av kommuneplan/-områdeplan og med oppstart senest 2021. I Trondheim defineres prioriterte utviklingsområder gjennom en kommunal planprosess med oppstart senest 2021 (Byvekstavtale Trondheimsregionen 2019: 14).

Videre var det enighet blant informantene om at IKAP og byvekstavlens formuleringer peker i samme retning. For omlandskommunene var det imidlertid viktig at formuleringer i avtalen ikke skulle blokkere for utvikling av andre tettsteder enn kommunesenteret. Som uttalt av en politiker fra en av omlandskommunene;

For vår del var det viktig å få avklart at vi ikke 'måtte legge grendene døde' for å være med i BVA. Det er noe vi ikke kunne gått med på. Alle parter må ha samme situasjonsforståelse, og en forståelse for at konteksten er ulik i Trondheim, i Stjørdal sentrum og i grendene.

Det var derfor viktig at BVA skulle ha egne presiseringer av Trondheims arealforpliktelser og de tre omlandskommunenes arealforpliktelser.

Et annet spørsmål er om BVA fører til sterkere forpliktelse til oppfølging av IKAP. Her beskrev flere informanter at mens IKAP hadde mange gode prinsipper, var helhetlig oppfølging hos kommunene en vedvarende utfordring. Denne informanten framhever utfordringen knyttet til at IKAPs prinsipper, ikke alltid er tatt inn i kommuneplanene:

IKAP har gode arealdimensjoner, både mtp. næring, fortetting, kollektiv, mv. Problemet er at det har vært ulik oppfølging fra kommunene, så den har ikke hatt den samlede kraften den kunne hatt. Kommunene må være villig til å ta det inn i kommuneplanen, men det er ikke alltid tilfelle. Da blir også måloppnåelsen dårligere. Kommunene glemmer fort grunnlaget for IKAP når det er potensial for nye arbeidsplasser og skatteinngang.

4.3.2 Betydningen av statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR-BATP) inngår i beskrivelsen av kommunenes og fylkeskommunenes arealforpliktelser i avtalen. Til sammenligning var forvaltningsnivåenes forpliktelser i mindre grad spesifisert i den foregående bymiljøavtalen og SPR-BATP ikke nevnt.

SPR-BATP har blant sine målsetninger å bidra til utvikling av bærekraftige byer og tettsteder. Sentrale element er samordning av utbyggingsmønster og transportsystem slik at transportbehovet kan begrenses og at det kan tilrettelegges for klima- og miljøvennlig transport (SPR-BATP 2014).

Planretningslinjene ble i svært liten grad tatt opp blant informantene under intervjuene. En informant pekte på at forpliktelsene partene hadde gjennom BVA var styrket sammenlignet med bruken av SPR-BATP hvor det var lettere å 'gjemme seg' bak andre hensyn. Selv om informantene i liten grad nevner dem, vises SPR-BATP til seks ganger i BVA. Til sammenligning er planretningslinjene ikke nevnt i den foregående bymiljøavtalen.

Planretningslinjene slår fast at '*statlige organer, fylkeskommuner og kommuner bør bruke retningslinjene i sin øvrige virksomhet innenfor de rammene vedkommende sektorlov gir*' (SPR-BATP 2014: 1). I BVA er det imidlertid kun fylkeskommunens og kommunens forpliktelser som knyttes direkte til SPR-BATP. Fylkeskommunen skal legge SPR-BATP (samt IKAP og føringene i BVA) til grunn egne for areal- og transportplaner og ved behandling av arealplaner som påvirker avtalekommunene. De skal også som hovedregel ha lokaliseringspraksis knyttet til egne virksomheter som samsvarer med planretningslinjene. Lignende formuleringer er nedfelt for kommunenivået; I tillegg til å arbeide i henhold til føringene i BVA skal de legge SPR-BATP til grunn ved lokalisering av boliger og besøks- og arbeidsplassintensive virksomheter, samt innarbeide målene i SPR-BATP i sine areal- og samfunnsplaner.

4.3.3 Betydningen av byutredningene

Byutredningen fungerte som et bakteppe, både i forhandlingen og i selve avtalen. Ifølge flere informanter bidro byutredningen til forståelsen av sammenhenger mellom areal og transport, og til forståelsen av at nullvekst kan oppnås med forskjellige virkemiddelpakker.

På oppdrag fra Samferdselsdepartementet utarbeidet transportetatene (under ledelse av Statens vegvesen) byutredninger for å belyse virkemidler og kostnader som må til for å oppnå nullvekstmålet i landets åtte største byområder. Byutredningene skulle synliggjøre ulike måter å nå nullvekstmålet på, uten at det ble gitt én anbefaling. I stedet skulle byutredningen være del av grunnlagsmaterialet for forhandlingen om BVA. I byutredningen for Trondheimsområdet ble det skissert tre virkemiddelpakker som alle ville gi en reduksjon i trafikkarbeidet som tilsvarer nullvekstmålet.

I BVA for Trondheimsområdet beskrives byutredningen kun én gang (og i avtalens vedlegg er den ikke nevnt). Det beskrives at avtalen vil kunne revideres hvis det er manglende måloppnåelse og at byutredningen viser at det er flere måter å oppnå nullvekstmålet. Slik inngår referansen til byutredningen i en påminnelse om at hvis virkemiddelpakken partene har blitt enige om ikke er sterk nok, eller partene ikke etterfølger føringene i BVA, vil sterkere og muligens mer bilrestriktive virkemidler bli aktuelle. Denne mekanismen ble også nevnt av flere informanter og fungerte som et styrkende argument brukt av staten for hvorfor det var viktig å innarbeide areal; ved å ha en arealpolitikk som reduserer bilbruk kan kommunene unngå å ta i bruk politisk vanskelige virkemidler som økte bompenger og parkeringstakster for å nå nullvekstmålet.

På denne måten synes byutredningen å ha inngått som en del av bakteppet og som forberedelse og kompetansebygging hos forhandlingspartene i forkant av forhandlingen (se også Hagen mfl. (2018)). Den synes ikke å ha vært en sentral del av forhandlingen, men å ha vært et bakteppe partene kjente til. Det fremkom imidlertid at med utgangspunkt i byutredningen hadde staten i forhandlingen blitt utfordret til å beskrive hvordan de økonomiske rammene i BVA stod i forhold til målsettingene om nullvekst. På samme måte ble staten også utfordret på hvordan de forholdt seg til nødvendigheten av økt bruk av restriktive virkemidler som følge av statens veiutbygging i regionen (E6).

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

4.4.1 Parkering og lokalisering – forpliktelser også for fylkeskommune og stat

Byvekstavtalen vektlegger partenes gjensidige forpliktelse til å arbeide i henhold til nullvekstmålet. For areal gjenspeiles dette i beskrivelser av tiltak, ansvarsfordeling og tidsrammer for utførelse for hvert av de tre forvaltningsnivåene. For både fylkeskommune og stat innebærer dette blant annet å utvikle hensiktsmessig lokaliseringspraksis og parkeringspolitikk i tilknytning til sine virksomheter.

I BVA vektlegges partenes felles forpliktelse for gjennomføring og måloppnåelse. Det er byregionen som i fellesskap skal oppnå nullvekst, ikke enkeltkommunene, og det skal skje i samarbeid mellom kommune, fylke og stat. Staten forplikter seg til langsiktig støtte og samfinansiering av transportinfrastruktur og tiltak. Men BVA påpeker også hvordan de tre forvaltningsnivåene har en felles forpliktelse for å føre en areal- og transportpolitikk som bygger opp under nullvekstmålet. De tre nivåene har alle spesifiserte forpliktelser for utvikling av parkeringspolitikk.

Fylkeskommune og stat forplikter seg gjennom BVA til å utvikle hensiktsmessig parkeringspolitikk i tilknytning til sine virksomheter. For kommunene står det i BVA at de skal samordne parkeringspolitikken i regionen. IKAP har per i dag ikke fokus på parkering og regional samordning av parkeringspolitikk. Det beskrives én gang i IKAP, da som en retningslinje om at maksimalt 25/35 % av tomtearealet til parkering for henholdsvis kontor/forretning skal praktiseres.

Videre vektlegges partenes forpliktelse i BVA tilknyttet lokalisering som beskrevet i 4.2. I tillegg til nevnte forestående arbeid med avgrensning av tettstedssentra hvor arealutvikling skal prioriteres, er sentrale arealforpliktelser å føre lokaliseringspolitikk som understøtter nullvekstmålet, IKAP og SPR-BATP. Med BVA tydeliggjøres dermed statens og fylkeskommunens ansvar for å lokalisere virksomheter i tråd med nullvekstmålet.

I BVA er arealforpliktelsene nedfelt i en rekke konkrete punkter som definerer ansvar og tidsrammer. I tillegg til fem punkt fellespunkt med forpliktelser for partene er det fem spesifikke punkt for statlig nivå, åtte for fylkeskommunalt nivå og syv for kommunalt nivå.

Informantene fra kommunenivået beskrev at det var viktig for dem at også statens arealforpliktelser ble beskrevet i BVA. Ifølge en administrativt ansatt fra Trondheim kom denne delen av avtalen i stand gjennom et samspill hvor Fylkesmannens innspill til arealforpliktelser til kommunene ble 'speilvendt' og sendt tilbake fra disse til fylkeskommunen og staten. Altså at fylkeskommune og stat skulle forplikte seg på samme måte til å føre en arealpolitikk som understøttet målsetningene for arealbruk i avtalen.

4.4.2 Statens arealforpliktelser tilknyttet jernbaneutvikling

Informantene vektla statens forpliktelser i BVA knyttet til arbeidet med fortetting rundt knutepunkt. Det ble ansett å være et potensielt viktig statlig bidrag; at byvekstavtalen kunne bidra til avklaring og koordinering av statens enheter for utvikling rundt knutepunkt for jernbanen. Dette til forskjell fra tidligere, hvor diskusjoner rundt dette synes å ha vært preget av motstridende sektorinteresser, samt uklare ansvarsforhold og tidsrammer for framdrift.

Utvikling av jernbanetilbudet er sentralt i BVA. Som nevnt ligger jernbanestrukturen til grunn for hvilke kommuner som inngår i avtalen. Jernbanesatsing er et gjennomgående tema både i form av hvordan den beskrives som en ryggrad i regionen, hvor det skal fortettes, samt hvilke jernbaneinvesteringer som kan tilknyttes avtalen.

For staten var det viktig at kommunene forpliktet seg til kompakt utbygging rundt knutepunktene for den jernbaneinfrastrukturen de investerer i. Dette lå til grunn for Fylkesmannens første forslag om tallfesting med at utbyggingsmål innenfor fastsatte avstander fra knutepunkt.

For kommunene gir også denne satsingen på knutepunkt en mulighet. Mange av kommuneinformantene vektla hvor viktig det var at BVA konkretiserte statens forpliktelse til å foreta arealavklaringer tilknyttet knutepunktene. Staten forplikter seg i BVA til å arbeide for å frigjøre sentralt beliggende statlig eide arealer for å bidra til transformasjon og by-/tettstedsutvikling i tettstedssentrene og knutepunkt. I tillegg skal Jernbanedirektoratet og Bane NOR iht. avtalen sammen avklare arealbehov for jernbanens formål ved knutepunktene i avtaleområdet.

Kommuneinformantene var samstemte i at dette var viktige forhold ved avtalen. Det ble pekt på at staten har mye areal rundt sentrale knutepunkt som kommunene ønsker å få frigjort og brukt i sin utvikling. Dette kan både være areal som er i bruk eller som er avsatt til framtidige jernbaneformål. For denne politiker fra en av omlandskommunene var det viktig at BVA skal bidra til en sporavklaring:

Et problem er at BaneNor Eiendom foreløpig ikke har satt noen avgrensning på det de mener skal være stasjonsområdet. Men det skal vi få en avklaring på i løpet av året. Det er avgjørende for oss, og gjør at vi etter at den avklaringen er gjort kan begynne med reguleringsplanen av stasjonsområdet og områdene rundt (...) Vi trenger ikke 4-6 spor i sentrum, til hensettingsspor, mv, – det burde legges utenfor sentrumsområdet.

En administrativt ansatt fra en omlandskommune, pekte på at det tidligere har vært en spenning mellom behov for midler til utvikling av knutepunkt ut over det som er nødvendig for effektiv frakt av gods og folk. Altså et sprik mellom hva kommunen har ønsket og staten (ved Jernbanedirektoratet/Bane NOR) har villet bruke av midler til utvikling av knutepunkt som del av stedsutviklingen.

For denne administrativt ansatte fra Trondheim kommune var det viktig at BVA operasjonaliserer prinsipper knyttet til knutepunktutvikling nedfelt i IKAP:

Gjennom BVA har man dermed fått tydeliggjort jernbanens rolle i regionen, og Jernbanedirektoratets rolle i det strategiske utviklingsarbeidet. IKAP har lenge pekt på knutepunktutvikling, men byvekstavtalen har pekt på roller og ansvarsområder i forbindelse med dette. (...) Byvekstavtalen har helt klart styrket dialogen på tvers av nivåer og etater.

Det kan til sist nevnes at BVA utpeker to byutviklingsprosjektet i Trondheim kommune; Sluppen og Nyhavna. Gjennom samarbeid mellom forvaltningsnivåene skal områdene transformeres med vektlegging av fortetting og omforming. BVA stadfester at Sluppen og Nyhavna er eksempler på byutviklingsprosjekt der kommunen er avhengig av statlige avklaringer og finansiering for å utvikle byen i tråd med felles mål.

4.5 Hvilken betydning fastsettelse av arealindikatorer hadde i forhandlingene

I likhet med spørsmålet om avgrensning av geografiske områder hvor hovedtyngden av veksten skal prioriteres innenfor, ble også spørsmålet om arealindikatorer skjøvet på. Kommunene ønsket en grundig prosess, og en arbeidsgruppe som skulle arbeide videre med indikatorutvikling ble etablert. Dermed er byvekstavtalen en avtale hvor sentrale avgrensinger for vekstområder ikke er gjort, og hvor det ikke er fastsatt hva slags indikatorer som skal brukes for måloppnåelse på arealfeltet.

Bruk av indikatorer for arealutvikling var et sentralt tema i forhandlingen. Skillelinjen går her mellom statlig og fylkeskommunalt nivå som ønsket å få et nytt indikatorsett inn i avtalen, mens kommunene ønsket at dette skulle utarbeides i etterkant av avtaleinngåelsen. I stor grad handlet indikatorspørsmålet om hvordan geografiske avgrensinger av gang- og sykkelavstand til sentrum av tettstedene settes. Altså om å etablere noen felles prinsipper for hvordan grensene skal trekkes. Dette er som beskrevet i 4.2 et viktig spørsmål, fordi det er innenfor slike områder hovedtyngden av arealutvikling skal skje. For kommunene var dette et vanskelig spørsmål, hvor de som nevnt ønsket en grundig prosess for å sikre at lokale forhold ved de enkelte tettstedene kan tas med i betraktning. De ønsket heller ikke at spørsmålet om indikatorer skulle forsinke byvekstavtaleforhandlingen.

Løsningen ble at BVA stadfester at partene skal utvikle måleindikatorer for arealutvikling. I etterkant har det blitt nedsatt en arbeidsgruppe for dette. I intervjuene vektla flere at grepet var nødvendig for å sikre framdrift, men at det også er utfordringer knyttet til dette. Som uttrykt av en informant;

Når avtalen ble underskrevet var ikke dette [indikatorsettet] avgjort og det mener jeg er noe av svakheten med avtalen slik den forelå når den ble underskrevet (...) Det er spesielt å signere en avtale uten å vite hvordan man skal måle måloppnåelse. Areal-biten i avtalen består av intensjoner, med tilstrekkelig rom i seg til at det var ufarlig å skrive under på.

4.6 Lokal- og regionalnivåenes opplevelser av motstridende element i statens forpliktelse til nullvekst

To forhold pekte seg ut i informantenes beskrivelse av motstridende element i statens forpliktelse til nullvekst. Det ene knytter seg til størrelsen på de økonomiske midlene staten bevilger gjennom byvekstavtalen. De ble oppfattet å være begrenset og ikke i samsvar med nødvendige ressurser beskrevet i byutredningen. Det andre er statens samtidige mål om nullvekst i Trondheimsområdet og kapasitetsutvidelse på E6.

Nullvekstmålet representerer en høy ambisjon for de store norske byområdene. For Trondheimsområdet peker byutredningen på at måloppnåelse vil kreve en betydelig innsats og bruk av virkemidler. Flere informanter pekte på at det sånn sett er et misforhold i statens nullvekstmål og de investeringer staten gjør innenfor og utenfor BVA. For å starte med det første så pekte vi tidligere (i diskusjonen om byutredningens betydning) på at staten i forhandlingene hadde blitt utfordret på at de økonomiske rammene i BVA ikke stod i forhold til målsettingen om nullvekst i byregionen. En informant vektla at staten ikke hadde respondert tilstrekkelig på dette. Denne hadde også overfor staten påpekt behovet for å ta i bruk sterkere bilrestriktive virkemidler som følge av statens egen veiutbygging i regionen. Det siktes her til utbyggingen av E6, og særlig strekningen Trondheim-Stjørdal. Dette er en utbygging Trondheim kommune og fylkeskommunen i lang tid har hatt innvendinger mot. Utbyggingen, og hvordan økt bilbruk som følge av denne skulle behandles innenfor avtaleregimet, var et tema ved inngåelse av bymiljøavtalen i 2016. I bompengeproposisjonen for E6-utbyggingen (Samferdselsdepartementet 2018) ble dette igjen påpekt av Trondheim kommune. E6-utbyggingen finansieres ikke gjennom BVA og ansvaret for gjennomføringen ligger hos Nye Veier og ikke hos byvekstavtaleparten Statens vegvesen. Det er likevel et statlig prosjekt som vil kunne påvirke areal- og transportutviklingen i Trondheimsområdet.

Flere av informantene pekte på hvordan staten arbeider for nullvekst i byområdet samtidig som de bidrar til at forholdene for bilkjøring bedres. De følgende utsagnene, begge fra administrativt ansatte i omlandskommunene, illustrerer dette poenget:

Det er også utfordrende at det blir enklere å kjøre bil i avtaleområdet innenfor avtaleperioden. Veikapasiteten utvides (E6) og fart/fartsgrense blir høyere. Kollektiv må konkurrere med en enda mer effektiv bil, men dette er utenfor avtalerammen. Det er jo sånn det er, men det gjør det ikke noe enklere å få måloppnåelse.

Helt meningsløst å bruke milliardbeløp på å øke vegkapasitet samtidig som man skal ha redusert biltrafikken.

Blant informantene var det også to som understreket at utbyggingen av E6 kunne begrunnes med trafikksikkerhetshensyn på veien.

4.7 Innvirkning av problemstillinger knyttet til om avtalen utfordret det lokale handlingsrommet i arealpolitikken

Fylkesmannens første forslag til arealmål opplevdes av kommunenivået å klart utfordre det lokale handlingsrommet i arealspørsmål. Det var derfor et av byvekstavtaleforhandlingens vanskeligste tema.

Som beskrevet i 4.2 var Fylkesmannens opprinnelige forslag til tallfesting av arealmål (prioritert vekst innenfor geografisk avgrensede tettstedsområder) et av de vanskeligste punktene i forhandlingen. Med dette forslaget opplevde kommunene at overliggende nivå gikk inn i kommunenes bestemmelsesrett i arealspørsmål. Det var både en bekymring for at BVA ikke ville kunne favne tettstedenes forskjellige kontekst og mulighetsrom for kompakt arealutvikling og at avtalen skulle hindre utvikling av de mindre tettstedene i kommunene. Det ble pekt på at man med BVA ikke skulle legge grendene døde.

Det ble også argumentert for at en slik tallfesting av arealmål ikke var ønskelig, gitt prinsippene som var framforhandlet av partene i IKAP. Det var et klart ønske om at BVA ikke skulle danne et nytt 'lag' i planleggingen, men at man istedenfor skulle ta utgangspunkt i det som var etablert i IKAP. Geografisk avgrensing skulle som nevnt gjøres i tilknytning til rullering av kommuneplaner og arealindikatorer skulle ta utgangspunkt tidligere arbeid med dette i IKAP. Det ble derfor etablert en arbeidsgruppe som skulle arbeide videre med fastsettelse av indikatorer. Dermed var ønsket om å ikke redusere den lokale bestemmelsesretten tydelig i hvorfor viktige arealspørsmål ble løftet ut av forhandlingene. De ble skjøvet fram i tid og klarere forankret i lokale prosessen og aktører. Kommunenivået ga et klart uttrykk for de ikke ønsket at det lokalpolitiske nivået skulle miste arealmyndighet når de inngikk i det tverrsektorielle samarbeidet som byvekstavtalene representerer.

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

BVA for Trondheimsområdet har virket i en svært kort periode, noe som begrenser muligheten til å besvare spørsmål om virkning. Informantene vektla likevel behovet for å handle i samsvar med nullvekstmålet for å få tilgang til de statlige midlene i avtalen. Det framkom også at flere pågående sentrumsplaner i regionen var i samsvar med BVAs arealmål.

I dette deloppdraget har fokus vært på forhandlingen om BVA og behandlingen av arealdimensjonen i denne. Oppfølgingen av avtalen var derfor ikke et sentralt tema. I tillegg

hadde BVA for Trondheimsområdet kun vært virksom i en kort periode, noe som begrenser muligheten til å belyse endring i arealpraksis¹⁵.

Arealspørsmålet kan ikke sees uavhengig av alternative virkemidler for å nå nullvekstmålet for persontransport, gitt byvekstavtalenes innretning. I Trondheimsområdet har det som nevnt vært vektlagt å holde bompengenivået nede og at inngåelse av BVA ikke skulle føre til høyere satser eller nye bomsnitt. Dette synes å ha styrket grunnlaget for å integrere arealdimensjonen i avtalen. Et sentralt tema i avtalen var derfor å etablere tilstrekkelig god praksis for arealpolitikk til at det ikke skulle bli nødvendig å ta i bruk for eksempel bilrestriktive virkemiddel for å nå nullvekstmålet.

For omlandskommunene, som med avtalen fikk tilgang på statlige midler de ikke tidligere hadde hatt, var det tydelig at de så at staten hadde forventningene tilknyttet disse. De antok at de i kommende år måtte argumentere for hvordan tiltakene de skulle få midler til framover bidro til nullvekst. Nye tiltak vil dermed være gjenstand for diskusjon og godkjenning i BVAs kontaktutvalg. Det ble også pekt på at å føre politikk som gikk på tvers av BVAs mål ville være lite tillitsvekkende når BVA skal reforhandles eller kommunene skal gå inn i nye former for tverrsektorielle avtaler.

Som nevnt i 4.2 var kommuneinformantene samstemte i at arealmålene de endte opp med i avtalen ikke var problematiske mtp deres eksisterende praksis. Tvert imot ble det pekt på at BVAs innretning var i samsvar med lokal fortetningspraksis. Parallelt med forhandlingen pågikk arbeidet med flere sentrumsplaner i Trondheimsområdet. Det ble framhevet i intervjuene at disse i stor grad samsvarte med prinsippene i BVA. At kommunene i disse tilfellene allerede handlet i samsvar med BVA ble brukt av forskjellige parter i forhandlingene. For de større tettstedene er det også et samsvar mellom markedskreftene og BVAs målsettinger. Som beskrevet av en politiker fra en av omlandskommunene;

[Vi har] fortettingssoner rundt sentrum (...) og en villet politikk om fortetting i boligområder. Det er et ganske stort samsvar mellom politikken og markedet.

4.9 Informantenes anbefalinger og forslag til endringer

Informantene endte ikke med et felles sett med anbefalinger og forslag til endring. Tilbakemeldingene var i noen grad knyttet til posisjonen informantene hadde. Likevel beskrev mange av innspillene behovet for å finne en god balanse mellom politisk forankring og administrativ fagkunnskap. Dette gjelder både i gjennomføringen av BVA og i framtidige forhandlinger.

Informantene ga ikke noen samlet tilbakemelding om anbefalinger til byvekstavtalene da de ble spurt om dette. Svarene samsvarte i noen grad med posisjonen informantene hadde. Flere av informantene var innom sammensetningen i forhandlingsgruppen, med ordførere som deltagende part for egen kommune. For Trondheim kommune er dette en kjent situasjon, med lang erfaring med forhandling med stat og fylkeskommuner om transportpakker. Trondheims ordfører, Rita Ottervik, har tidligere vært gjennom to runder med forhandling om 4-årige avtaler i belønningsordningen, en runde med forhandling om bymiljøavtale, samt gjentatte forhandlingsrunder og dialog med fylkeskommune og stat om Miljøpakken (da denne fungerte som en ren bypakke). For omlandskommunene og politisk nivå her var situasjonen en annen. Det framkom at avtaleforhandlingen for omlandskommunene innebar at politikerne måtte sette seg inn i komplekse forhold knyttet til både samordning av areal- og transport for nullvekst og til BVA som en tverrsektoriell samarbeidsplattform.

¹⁵ Intervjuene som oppsummeres i denne delen av rapporten ble gjennomført i oktober og november 2019, og avtalen ble signert 15 mars 2019.

BVA var dermed en ny form for å behandle tiltak i sammenheng og en ny form for samarbeid.

Kommunenes sterke ønske om at arealforhandlingen skulle bygge på IKAP, fremfor at det gjennom BVA skulle etableres et nytt 'lag', må forstås på denne bakgrunnen. For å sikre politisk legitimitet for avtalen vektla flere informanter at det var avgjørende å involvere det politiske nivået i deltakerkommunene. Samtidig synes bidraget fra de administrativt ansatte å ha vært avgjørende. Som representanten for Fylkesmannen beskrev;

Forhandlingsprosessen gikk bedre når 'fagfolkene i kommunene fikk oversatt hva innholdet i arealkapittelet faktisk betydde for hver enkelt kommune og forklart det til sine ordførere'. Uten at det ble gitt en klar anbefaling fra informantene kan det sies at innspillene peker mot å finne en god balanse i både i gjennomføringen av BVA og i framtidige forhandlinger, mellom politisk forankring og administrativ fagkunnskap.

Flere av informantene er også avventende, i den forstand at sentrale element som arealavgrensinger og arealindikatorer har blitt 'tatt ut av forhandlingene'. Samtidig som det påpekes at det antagelig var nødvendig for å unngå fastlåste forhandlingsposisjoner, uttrykkes det også en bekymring over å ha skjøvet på viktige element. I dette ligger det også en bekymring for om arealbestemmelser og indikatorer etablert i etterkant av forhandlingene i tilstrekkelig grad vil understøtte nullvekstmålet.

På spørsmål om det er noe Fylkesmannen eller KMD burde gjort annerledes er det ikke noen entydig tilbakemelding. Fylkesmannens første forslag til tallfestede arealmål møtte som beskrevet tydelig motbør. Samtidig er det en samlet tilbakemelding om at Fylkesmannen i den påfølgende forhandlingen om arealmål har vært lydhør og opptrådt på en konstruktiv måte.

4.10 Diskusjon – håndtering av areal i BVA-forhandlingene

Forhandlingen om areal i BVA må sees i lys av flere forhold. Det innebar en ny form for regionalt og tverrsektorielt samarbeid og det innebar en ny måte å behandle areal og transport i integrasjon på et regionalt nivå. Staten har gjennom å både lede byvekstavtaleforhandlingen og BVAs styringsgruppe fått en posisjon som reiser spørsmål om lokal bestemmelsesrett i arealspørsmål. Med BVA ser vi fremveksten av en ny enhet, på siden av tradisjonelle strukturer for offentlig administrasjon, hvor 'ikke-valgte' statlige representanter er dypt involvert i lokal areal- og transportutvikling. Den lokale motstanden, og da kanskje særlig hos omlandskommunene til Trondheim, må sees i lys av dette.

Det virker også inn at forhandlingene har vært ledet av politikere og at frykten for å bidra til arealmål som legger 'grendene døde' har gjort seg gjeldende. Det synes å være avgjørende å finne en god balanse mellom politisk og administrativ oppfølging i reforhandling og gjennomføring av byvekstavtalene; tilstrekkelig politisk forankring og tilstrekkelig faglig involvering.

Reaksjonen på Fylkesmannens første tallfestede arealmål var at man allerede hadde framforhandlet gode arealmål gjennom IKAP og at man ikke ønsket å etablere et nytt 'lag' gjennom BVA. Her er det tydelig en spenning mellom forhandlingsdynamikken og behovet for å komme i havn med BVA og den etablerte strukturen Trondheimsregionen lenge har jobbet med i IKAP. Resultatet ble at overordnede formuleringer i tråd med IKAP ble tatt inn i BVA, mens tettstedenes geografiske avgrensing hvor vekst skal prioriteres innenfor skal konkretiseres ved rullering av kommuneplaner. Tilsvarende er det etablert en arbeidsgruppe som skal arbeide med arealindikatorer for BVA. Sånn sett er det mye vi ikke vet om hvordan arealdimensjonen blir integrert i BVA; sentrale element er skjøvet på.

I forlengelsen av dette reiser spørsmålet om hvorvidt det i etterkant av forhandlingene vil etableres arealmål og indikatorer som understøtter oppnåelse av nullvekstmålet. Her er vil det være nyttig læring tilknyttet avveiningen mellom behov for framdrift i forhandlingene og styrken i mål og indikatorer utviklet i etterkant.

Selv om det er mange skjær i sjøen er det tre forhold som taler for at man med byvekstavtalene kan få en styrket integrasjon av arealdimensjonen; 1) Trondheimsområdet har lenge vært opptatt av å holde bompengenivået (og dermed bompengemotstanden nede). Dette synes for eksempel igjen i de relativt moderate investeringene til metrobuss i avtalen. Tilsvarende er det tydelig at partene har en forståelse av og tilslutning til hvordan en sterk arealpolitikk kan anvendes for å unngå politisk vanskelige virkemidler som økt parkeringsavgift for å oppnå nullvekst. 2) Informantene gir uttrykk for og aksept for at med Statens investeringer er det tilknyttet forventninger til areal- og transportpolitikk. 3) På samme måte som BVA innebærer en ny form for samarbeid for lokalnivået, gjør den også det for fylkesnivået og staten. Forventningene om å føre arealpolitikk i samsvar med nullvekstmålet og BVA gjelder også for disse. For alle tre forvaltningsnivå er sentrale forpliktelser beskrevet, delegert og tidfestet. Dette er avgjørende for godt tverrsektorielt samarbeid for nullvekst i persontransport.

5 Lokaldemokratisk forankring og legitimitet

Det ligger, som diskutert i kapittel 1, en potensiell konflikt mellom å binde kommunenes arealutvikling gjennom 10-årige byvekstavtaler og det til enhver tid sittende kommunestyres selvråderett i arealutviklingen. Videre kan plan- og bygningslovens krav om demokrati og medvirkning i arealplanleggingen være vanskelig å ivareta i forhandlinger om byvekstavtaler. Koblingene mellom byvekstavaler og regionale (her interkommunal) planer kan være viktige, og legitimiteten til regional plan kan være avgjørende. I dette kapittelet har vi undersøkt hvordan man har gått frem for å sikre lokaldemokratisk forankring av byvekstavtalen i Trondheimsregionen, den interkommunale planens rolle, og hvordan dette påvirker byvekstavtalens legitimitet. Legitimitet er her forstått i tråd med slik det er definert i Store norske leksikon «*At noe har legitimitet vil si at det er bredt akseptert, enten fordi det er godkjent i lov eller fordi det av andre grunner anses rettmessig eller rettferdig. Ofte kan det som har sterk støtte i folkemeningen bli ansett som legitimt, selv om det ikke alltid vil gjelde*».

5.1 Prosedyrer for forankring av BVA og IKAP

5.1.1 Lukket prosess under forhandlingene

Forhandlingene om byvekstavtale (BVA) i Trondheimsområdet foregikk i perioden juni 2018 til mars 2019, og det ble gjennomført 12 forhandlingsmøter. Staten ved Statens vegvesen ledet forhandlingsgruppen, som også inkluderte representanter Fylkesmannen (nå Statsforvalteren) i Trøndelag, Jernbanedirektoratet, Trøndelag fylkeskommune og kommunene Trondheim, Stjørdal, Malvik og Melhus. Fra kommunene deltok ordfører eller varaordfører, sammen med en eller to personer fra administrasjonen. Fra Trondheim deltok ordføreren med administrativ støtte fra finansdirektøren og en medarbeider fra Byplankontoret. Fra Malvik deltok ordføreren og rådmannen. Fra Melhus deltok ordføreren og enhetsleder plan. Fra Stjørdal deltok varaordføreren og leder for arealforvaltning. Kommunene i Trondheimsområdet jobbet tett sammen under selve forhandlingene. De hadde møter og dialog underveis hvor de diskuterte og samordnet sine innspill. De avtalte tidlig at alle saker, møter og dialoger knyttet til forhandlingene med staten og fylkeskommunen om BVA skulle være lukkede. Det gjaldt også hva slags mandat de politiske forhandlerne (ordførere og varaordførere) hadde i forhandlingene. Alle vi intervjuet uttalte at det var bred enighet om og aksept for dette, inkludert de som var i opposisjon da forhandlingene pågikk. Det var intern koordinering mellom kommunene i egne møter underveis, der de planla strategi og fordelte oppgaver og roller. Det er enighet blant dem vi intervjuet om at det var forhandlingsteknisk viktig å stå samlet i forhandlingene. Kommunene hadde naturligvis ulike oppfatninger. Disse diskusjonene ble tatt 'på kammerset' og i forkant. Det var viktig at alle ble med, og da var det også viktig at alle fikk med seg noe tilbake. Det var også særs viktig at ikke Trondheim 'fikk alt'.

De fleste vi intervjuet forklarte at de viktigste grunnene for å holde denne delen av prosessen lukket var at *i)* de kjente ikke til hva slags mandat de som forhandlet på vegne av staten

hadde og da var det forhandlingsteknisk ugunstig for de lokale partene å 'vise sine kort', og ii) lukket prosess ga mulighet for friere og åpnere diskusjoner mellom politikerne og fagfolkene som deltok i forhandlingene om mandat, vurdering og hva de kunne og ville gå med på. Flere presiserte at det var viktig å kunne diskutere fritt slik at forhandlingsrommet ble avklart, og at dette særlig var gunstig for de mindre kommunene.

De fleste av de andre partene hadde vært med på tidligere forhandlinger, og de kjente systemet og visste hvordan ting hang sammen. De mindre kommunene hadde ikke denne erfaringen eller innsikten. Det var derfor bra for dem at det fantes 'lukkede rom' hvor de kunne stille spørsmål og få ting avklart uten å risikere å bli hengt ut i lokalavisa. Flere påpekte at dette bidro til et godt samarbeidsklima, der man kunne stille spørsmål og ta de nødvendige og noen ganger harde diskusjonene, og komme til enighet. Noen mente at politikerne kanskje måtte og ville ha opptrådt annerledes om prosessen var åpen. Det kunne blitt mer unødvendige forpostfektninger og støy i pressen. Det ble påpekt at mer åpenhet i forhandlingsprosessen ikke nødvendigvis hadde gitt en mer demokratisk prosess. Ingen vi intervjuet mente at den relativt raske fremdriften i forhandlingsprosessen hadde vært problematisk, verken mtp. forankring eller annet. De vi spurte direkte om dette svarte at de ikke hadde opplevd det som et problem.

Forhandlingslederne valgte litt ulike prosedyrer for informasjon og forankring i egen kommune (mer om dette under), men det ser ut til at de fleste informerte og samrådte seg med formannskapet underveis i forhandlingene. Det kom frem at de ikke opplevde at det var behov for mer åpenhet under forhandlingene, fordi det de forpliktet seg til gjennom BVA i hovedsak allerede var omforent gjennom den interkommunale arealplanen (IKAP), kommunedelens arealdel (KPA), andre planer og gjeldende arealpolitikk. Videre, at BVA ikke ga juridisk bindende føringer for arealpolitikken, og at realiseringen uansett vill bli diskutert og besluttet i kommunene gjennom vanlige demokratiske prosesser.

I etterkant er både ordføreren og opposisjonslederen i Trondheim usikre på om det var nødvendig å lukke prosessen. Ordføreren fortalte at de hadde diskutert om det skulle være åpenhet under forhandlingene, og at det var et dilemma. Mer åpenhet kunne skapt bedre forankring i det bredere politiske miljøet, blant andre samfunnsaktører, mv., men også skapt mer støy og konflikt og et dårligere forhandlingsklima. De landet på at fordelene var større enn ulempene, og la særlig vekt på at det reduserte faren for konflikter og markeringer.

Hun sier at det er verd å reflektere over om det var nødvendig eller ikke å lukke prosessen, og at hun ikke har noen fasit på dette. Opposisjonslederen utdypet at det ikke var så mye av det som faktisk ble sagt og informert om i formannskapet som ville skapt interesse eller debatt. Unntaket er kanskje de vurderingene de delte. Fra administrativt hold ble det påpekt at det å forhandle med kortene mot brystet kan ha bidratt til å gi BVA mer legitimitet på viktige og sterke måter. De som uttalte seg om dette fra omegnskommunene uttrykte at det hadde vært nok åpenhet i prosessen. Ingen ga uttrykk for at de i ettertid mener at de heller burde hatt mer åpenhet under forhandlingene, eller at de har fått kritikk for at det ble gjort på denne måten.

5.1.2 Prosedyrer for forankring i kommunene før og etter forhandlingene

Kommunene i Trondheimsområdet gikk frem på litt ulike måter når det gjaldt å forankre prinsipielt grunnlag for og selve forhandlingsmandatet før forhandlingene tok til, samt hvordan de informerte og forankret underveis i forhandlingene. Flere viste, som nevnt, til at det de forpliktet seg til mtp. arealutvikling var i tråd med IKAP og KPA, og at det

dermed var lite behov for å diskutere dette bredt i kommunen. Videre, at de reelle diskusjonene tas i kommunene og at BVA ikke kan overstyre kommunestyrene og bystyret, og at de reelle diskusjonene og prosessene blir tatt i ordinære demokratiske prosesser.

Trondheim

I Trondheim ble det først fremmet en bystyresak om det prinsipielle grunnlaget for forhandlingene. Dette var en åpen sak, med offentlig høring over flere uker. Det ble ikke gjennomført brede informasjons- eller folkemøter, men både organisasjoner og innbyggere kunne gi innspill. Det kom en del innspill, men det ble ikke mye debatt. Saken ble behandlet i komiteen og i bystyret på ordinært vis.

Forhandlingsmandatet ble diskutert og behandlet i formannskapet, lukket og unntatt offentlighet. Dette arbeidet dreide seg om å detaljere de overordnede føringene som var lagt i bystyrevedtaket, om forhandlingsstrategi, mv. De hadde en ganske omfattende prosess, med diskusjoner og endringer underveis, og som resulterte i et ganske omfattende og detaljert mandat. Mandatet bygde i stor grad på tidligere politiske diskusjoner. Selve mandatet/forhandlingsfullmakten ble unntatt offentlighet. De vi intervjuet mener at det ville være dumt å legge ut mandatet/fullmakten om hva de kunne forhandle om når staten ikke spilte med åpne kort. Dersom staten hadde opptrådt åpent, så sier de at de nok også hadde gjort det.

Mandatet var ganske styrende for forhandlingene fra Trondheims side, ifølge dem vi intervjuet, og det er enighet om at de traff bra med mandatet vedtatt av formannskapet. Alle punktene ble svart ut eller nevnt i avtalen, og det var ikke mye i forhandlingene som gikk på akkord med mandatet. Dermed kunne de holde seg innenfor mandatet og da var det mindre behov for å informere og diskutere underveis. Det var likevel fortløpende lukkede orienteringer i formannskapet, om utvikling, kommunens innspill, mv., der det også var diskusjoner. Ordføreren samrørde seg også med partier som ikke satt i formannskapet. Opposisjon uttalte at denne prosessen var toppstyrt. Det var en teoretisk mulighet til å spille inn forslag, men det var lite reell diskusjon. Det ble blant annet forklart med at diskusjonene i forhandlingene dreide seg mer om penger enn om 0-vekstmålet og løsningen for å nå det, og at det dermed ikke var så mye å diskutere lokalt underveis. Administrasjonen fortalte at de kom tettere på politikerne i denne prosessen enn normalt. De utarbeidet notater før møtene i formannskapet, som de så presenterte direkte til og diskuterte med politikerne.

Vedtak av fremforhandlet BVA var offentlig sak i komite og bystyre. Den ble informert om og behandlet på ordinært vis. Det var ikke lagt opp til noen stor prosess rundt dette. Nå jobbes det med realisering gjennom kommuneplaner, reguleringsplaner, mv., hvor man informerer og involverer på vanlig vis og i hht. plan- og bygningsloven (pbl).

Det var ingen medvirkning fra befolkningen eller andre i prosessen knyttet til utforming av mandat og gjennomføring av forhandlingene etter at det prinsipielle grunnlaget for forhandlingene hadde blitt behandlet i bystyret. Dette følger naturlig av at prosessene var lukket. Kommunen fikk innsynskrav fra pressen i saken. Det ble avvist, fordi det ble vurdert at begrunnelsen for å lukke prosessen var gyldig.

Melhus

I Melhus ble de politiske diskusjonene om avtalen beskrevet som 'delvis lukket'. De vi intervjuet fortalte at daværende ordføreren var svært opptatt av at kommunestyret og formannskapet skulle være informert om BVA og forhandlingene, og skjønne hva som foregikk og hva de forpliktet seg til. Det var flere møter om dette, både i kommunestyret

og i formannskapet. Der ga politikerne tydelige innspill til hva som var viktig å ivareta for Melhus sin del, som at det skal kunne skje utvikling i alle de syv tettstedene i kommunen. Daværende ordfører var, ifølge de vi intervjuet, svært dyktig og gjennomførte dette på en god og inkluderende måte. Han ville sikre at han hadde dekning og støtte fra kommunestyret i det han la frem i forhandlingene og at avtalen kunne vedtas i Melhus. Han var opptatt av at de skulle dyktiggjøre seg på BVA og alt rundt det, slik at de kunne stille sterkt i forhandlingene. Noen få møter i formannskapet, kanskje to, foregikk lukket. Lukkede møter ga mer åpning for spørsmål og diskusjoner. Det var enighet om at det var riktig å lukke disse møtene for pressen. Ferdigforhandlet BVA ble lagt frem for og vedtatt av kommunestyret. Kommunen hadde ikke opplegg for å informere eller inkludere innbyggerne i diskusjoner om BVA – verken underveis i forhandlingene eller etter at den var signert. De vi intervjuet er tydelige på at BVA ikke kan overstyre kommunens egen arealpolitikk og KPA, og at de demokratiske prosessene og diskusjonene tas i ordinær behandling av sakene når de kommer opp i kommunestyret.

Det var diskusjon om Melhus sin deltakelse i BVA i lokale media. Avisen skrev redaksjonelt om dette, gjerne som omtale av at en sak var behandlet i formannskapet eller kommunestyret, og så kom det skeptiske debattinnlegg fra folk. Disse dreide seg i hovedsak om bekymring for at man ved BVA ville tillate at noen andre skulle bestemme hva som skjer i Melhus. Daværende ordfører skrev debattinnlegg i avisa der han forklarte hva saken gjaldt, hva de kunne få til, mv. Da kommunestyret behandlet saken om fremforhandlet BVA stemte likevel to partier nei, det var FrP (bompenger) og bygdelisten (skeptisk til om man mistet selvråderett).

Nåværende ordfører forteller at hun er opptatt av og jobber med at kommunen skal 'dyktiggjøre seg på BVA'. Hun har gjort endringer i rutiner for å sikre forankring og samspill. Hun sender innkallingene til Kontaktutvalget for Miljøpakken videre til formannskapet og legger møtereferatene derfra ved protokollen. Hun har også formøter før møter i Kontaktutvalget med rådmannen og enhetslederen på plan (som sitter i Programstyret sammen med kommunalsjef på plan). Det er viktig å ha god dialog mellom de som møter i de ulike komiteene og utvalgene i Miljøpakken. Dette gjelder for eksempel nå når de jobber med økonomi- og handlingsplan for tiltak som skal bidra til å nå nullvekstmålet. Denne dialogen er viktig for at de skal kunne følge med og få sydd sammen ting på gode måter.

Malvik

I Malvik informerte ordføreren kommunestyret noen ganger underveis om hva som ble diskutert i forhandlingene om BVA, og holdt formannskapet løpende orientert. Hun hadde mandat fra formannskapet til å forhandle. Saksframlegget om byutviklingsavtale (2017 – 1909-2) angir to avtaleområder; stasjonene langs jernbanen og utbedring av togtilbudet, og utvikling av sentrumsområdene i sentrale Trondheim. Da BVA var klar, var den sak i kommunestyret. Ordføreren hadde tydelig ryggdekning for å ha akseptert BVA.

Malvik hadde ikke eget opplegg for å informere eller inkludere innbyggerne om BVA – verken underveis i forhandlingene eller etter at den var signert. Føringerne i BVA i stor grad samsvarer med IKAP og KPA. De hadde nylig rullert KPA, og prosessene og diskusjonen var tatt i forbindelse med det. Opplevelsen til vår informant er det var tilstrekkelig åpenhet, og at de ikke burde gjort noe vesentlig annerledes mtp. dette.

Stjørdal

Varaordføreren gikk inn i forhandlingene med et overordnet mandat om at det skulle bli en avtale som var best mulig for Stjørdal. Det var ikke laget noe mer spesifisert mandat som

var diskutert i formannskapet e.l. Han rapporterte tilbake til formannskapet underveis. Møtene var lukkede når dette ble diskutert, av forhandlingstekniske grunner. Da BVA forelå, ble den fremlagt for kommunestyret for godkjenning. De kan ikke vite hva BVA kan og vil gi av resultat – det vil bli til i løpet av de 10 årene det skal foregå. Varaordføreren mener at få er uenige i at vi skal prøve å gjøre noe med privatbilismene. Det er dessuten fokus på gulrot fremfor pisk, og da får man med seg de fleste. De ser BVA som en mulighet til å få gjort noe bra. Ingen av dem vi intervjuet oppfattet at det var mye uenighet eller diskusjon rundt måten dette ble gjort på. De sier at forpliktelsene i BVA er i all hovedsak i tråd med omforent politikk i Stjørdal, og med eksisterende planer, strategier og utvikling, og at de faktiske politiske beslutningene uansett tas i kommunene.

Stjørdal hadde ikke eget opplegg for å informere eller inkludere innbyggerne i diskusjoner om BVA – verken underveis i forhandlingene eller etter at den var signert. De lokale avisene (Bladet, Stjørdalsnytt) skrev om viktige milepeler, som at avtalen var signert, men dro ikke opp større diskusjoner om dette. Administrasjonen svarte på spørsmål fra presse, og opplever ikke at de holdt noe tilbake eller at politikerne mente noe om hva de skulle og ikke skulle si til pressen. Det var ikke mye diskusjon om dette i Stjørdal.

5.1.3 Areal i forhandlingene

De vi intervjuet fortalte en nærmest likelydende historie om diskusjoner og løsninger knyttet til areal i forhandlingene om BVA. Den er også i samsvar med det som er beskrevet i kapittel 4, på tross av at de to kapitlene bygger på intervjuer med i hovedsak ulike aktører. Kortversjonen er at Fylkesmannen¹⁶ ble bedt om å komme med et første utkast til tekst om arealutvikling som skulle inn i BVA. Fylkesmannens forslag var ganske konkrete og detaljerte, og kommunene ga tydelig uttrykk for at de ikke var akseptable. En hovedinnvending var at dette var beslutninger som måtte tas av de folkevalgte i kommunene, og etter lokal-demokratisk prosesser, og at føringene til dels var i strid med vedtatt arealpolitikk i kommunene (om utvikling i 'hele kommunen'). En annen innvending var at de ikke ønsket et nytt 'lag' med bestemmelser. Forslaget ble forkastet. Kommunene foreslo å ta utgangspunkt i IKAP-2 (se kapittel 2), som hadde blitt rullert i 2014/15, og som var laget for å svare ut mange av de samme målene som i BVA. Dette ble akseptert av de øvrige partene. Diskusjonene om fulgte var, ifølge informantene, konstruktive. De dreide seg om hva som er fornuftig å gjøre, hva de ulike partene kunne forvente av hverandre, og hva staten, fylkeskommunen og kommunene måtte forplikte seg på. Flere uttalte at de nye formuleringene er i tråd med den arealpolitikken de fører og vil føre i kommunen. Det ble tatt inn formuleringer som skal følges opp ved rullering av KPA, hvor man kan sikre gode demokratiske prosesser.

Flere av dem vi intervjuet ga uttrykk for at politisk nivå hadde klart behov for bistand fra administrasjonen i denne prosessen, og at fagfolkene i kommunene (særlig i Trondheim) ga viktig støtte. Det var en utfordring å finne ut av og å formidle hvordan 'maskineriet' i BVA fungerer, og hvordan det fungerer med pengene. Administrasjonen hadde en viktig rolle i å dekode og forklare hva forslagene egentlig betydde, og å lage alternativer som var mer forenelig med lokalpolitiske prinsipper og gav handlingsrom. Dette gjaldt for eksempel 80/20-regelen¹⁷ og en formulering knyttet til bygging i støysoner. De bidro også med forslag til og avklaringer rundt teksten i avtalen. Fylkesmannen bidro ikke i seg selv i

¹⁶ Fra 1.1.2021 erstattes betegnelsen 'Fylkesmannen' med betegnelsen 'Statsforvalteren'. Vi har valgt å bruke betegnelsen 'Fylkesmannen' i dette dokumentet, fordi dette var gjeldende betegnelse da de fleste intervjuene fant sted.

¹⁷ Minst 80 prosent av utbyggingen innenfor eksisterende tettstedsområder.

‘dekoding’ av BVA mot kommunalt politisk nivå – de var motpart i forhandlingene. Det ble gjennomført et møte mellom fylkesmannen og koordinator for kommunene på administrativt nivå underveis, noe som er uvanlig. I dette møtet gjennomgikk og diskuterte de formuleringer knyttet til areal. Koordinator for kommunene la vekt på viktigheten av å løfte fokuset og formulere tekst som det var mulig for kommunene å godta, i stedet for å lage detaljerte formuleringer som ikke kunne godtas og inkluderes uten at de ble gjennomført større og mer demokratiske prosesser. Oppfatningen var at fylkesmannen lyttet godt, og tok dette med seg inn i det videre arbeidet.

5.1.4 Prosedyrer for forankring av IKAP

Den interkommunale arealplanen (IKAP) ble først vedtatt i 2011 av de 10 kommunene som deltok i samarbeidsorganet ‘Trondheimsregionen’ sammen med fylkeskommunen¹⁸ (se også kapittel 2.2). Ifølge ordføreren i Trondheim var IKAP-1 veldig lik og i tråd med Trondheims KPA, ‘utvidet og modifisert’ for å få med seg den større bolig- og arbeidsmarkedsregionen og å ta inn flere hensyn. I 2014 ble det gjennomført en rullering, og IKAP-2 ble vedtatt i 2015. I prosessen knyttet til rulleringen var det mer samarbeid og samskaping enn det hadde vært ifm. IKAP-1, og det var mer fokus på utvikling. Det kom frem et behov for forenkling og tydeliggjøring av hva som er forpliktende, og det var stor interesse for kunnskapsgrunnlaget som ble presentert. De endret derfor strukturen i IKAP, slik at IKAP-2 består av et hoveddokument om mål, strategier og retningslinjer (som er IKAP-2) og rapporter med kunnskapsgrunnlag om ulike tema. Det står at kunnskapsgrunnlaget skal oppdateres årlig og være tilgjengelig via Trondheimsregionen sin nettside¹⁹. Gjennomgang av IKAP-2 viser tydelig at den omfattet mange av de samme problemstillingene og løsningene som finnes i BVA (Trondheimsregionen 2015).

I rulleringen ble utkast til IKAP-2 først sendt på ekstern høring til myndigheter som ikke er part i samarbeidet Trondheimsregionen (Jernbanedirektoratet, Statens vegvesen, Fylkesmannen, NVE, mv.) og organisasjoner i samfunnet (Naturvernforbundet, Friluftsrådet, næringsforeninger, Bondelaget, mv.). Det var ingen offentlig høring med annonsering i aviser eller åpne folkemøter om dette. Etter den eksterne høringen ble høringsutkastet politisk behandlet i alle kommuner (kommunestyre/bystyre) og i fylkeskommunen (fylkestinget). Uttalelsene fra eksterne høringsparter var sendt med som vedlegg. Ordførerne ble deretter enig om justeringer i IKAP etter behandling hos partene (kommunene/fylkeskommune). Til slutt ble IKAP vedtatt i Regionrådet for Trondheimsregionen.

I intervjuene sier de fleste aktørene at de ikke kan huske at det var mye prosess, diskusjon eller arbeid rundt rulleringen og vedtak av IKAP-2, verken med folkevalgte eller befolkning. Flere uttrykker at IKAP ligger der som et omforent prinsipp, og det har ikke vært store endringer i den de siste årene. Det ser ut til at administrasjonene ikke bruker IKAP-2 aktivt inn i saker eller diskusjoner ifm. planer, og noen gir uttrykk for at de ikke tror den ligger langt fremme i bevisstheten til politikerne eller har vesentlig innvirkning på arealpolitikken og -utviklingen. Fra Melhus rapporteres det at det var en levende politisk diskusjon knyttet til rullering av IKAP, der kommunens selvråderett i arealpolitikken og føringene/bindingene som ligger i IKAP var tema.

¹⁸ I sak i formannskapet om høringsuttalelser til IKAP2 (saksnr. 0274/14) vises det til at IKAP2 bygger videre på tidligere arbeider som strekker seg tilbake til Melding om strategiske valg fra 2009.

¹⁹ www.trondheimsregionen.no (prosjekter / ikap-2 / grunnlagsdokumenter)

5.1.5 Sammenligning av behandling av IKAP-2 og BVA

Det var ikke lagt opp til bred involvering av befolkningen og andre verken for BVA eller IKAP-2. Dette begrunnes i hovedsak med at IKAP og BVA kun gir overordnede føringer for arealpolitikken, og at det er i prosesser knyttet til KPA, reguleringsplaner, mv. at de juridisk bindende vedtakene fattes. I disse prosessene involveres befolkning, næringsliv og andre aktører på vanlig vis og i hht. plan- og bygningsloven.

5.2 IKAP sin rolle i forhandlinger om og oppfølging av BVA

5.2.1 IKAP sin rolle i kommunal planlegging

Ordfører Ottervik i Trondheim har deltatt aktivt i utviklingen og forankringen av IKAP, og hun mener at IKAP er viktig for utviklingen i regionen. Ottervik sier at IKAP er et godt planverk, fordi den har sentrale og viktige mål for bolig- og arbeidsmarkedsregionen. Den rulleres relativt ofte, og det er med på å forankre prinsippene hos administrasjon, saksbehandlere og politikere i kommunene og i fylkeskommunen, som har en verdi i seg selv. Det juridiske bindende vedtas først når kommunene inkorporerer prinsippene i sine KPAer. Det har vært en tydelig utvikling i nabokommunene, fra at de i starten mest 'ristet på hodet' av det de opplevde som tullede forslag, til at dette i større grad er etablerte prinsipper nedfelt i KPAene.

På spørsmål om hvor sterke føringer IKAP gir for kommunenes arealutvikling, svarer Ottervik at kommunene gjennom vedtak har forpliktet seg til å inkorporere prinsippene i IKAP i sine KPAer, noe de etter hennes oppfatning også gjør. IKAP er noe kommunene selv har vært med på å utarbeide og bestemme. Det gjør at både saksbehandlere og politikere i kommunene 'eier IKAP', og det har en funksjon i seg selv. I behandling og vedtak av reguleringsplaner og andre planer må det tas ubehagelige avgjørelser, og det er greiere å gjøre det på bakgrunn av noe du selv har vært med å bestemme. Ottervik mener at dette neppe hadde blitt så godt mottatt om det hadde kommet fra fylkeskommunen. Da hadde det nok blitt mer motstand, og kommunene hadde ikke innarbeidet det i planene sin på samme måte. Hun sier videre at fylkeskommunen og Fylkesmannen tar utgangspunkt i IKAP når de kommenterer på og gir innsigelser på kommunenes planer. Hun viser også til et eksempel på at en av nabokommunene fikk innsigelse mot sin sentrumsplan, som var utarbeidet for å realisere det som er avtalt i IKAP. På ordførerens forespørsel innkalte Fylkesmannen til møte for å diskutere løsninger som gjorde at kommunen kunne gjennomføre det som var i tråd med IKAP (og BVA).

Andre politikere og fagfolk i kommunene uttrykker at IKAP ikke angir entydige retninger eller svar, og den oppfattes ikke som veldig styrende eller begrensende for arealutviklingen. Den ligger der og følges opp jevnlig, blant annet ved at det føres statistikk over boligutvikling, mv. som holdes opp mot intensjoner og formuleringer i IKAP. Nesten alle la vekt på at IKAP ikke er juridisk bindende, at premissene for arealutviklingen legges i kommunenes KPAer, og at IKAP ikke kan overstyre det politikerne i kommunene vedtar i KPA. Arealpolitikken i kommunene og KPAene er uansett i all hovedsak i tråd med IKAP, ifølge dem vi intervjuet. Det varierer i hvilken grad administrasjonene bruker IKAP som argument i saker, og hvor godt argument den oppfattes å være. De fleste sier likevel at de har lagt/legger/vil legge IKAP til grunn ved rullering av KPA. Noen forventer at det kan bli noen diskusjoner ifm. rulleringer av KPA. Flere viste til saker der Fylkesmannen eller fylkeskommunen har brukt IKAP som grunnlag for innsigelse. Det er en del diskusjon rundt dette, og politikere i omegnskommunene er ikke begeistret for det.

5.2.2 IKAP sin rolle i BVA

Det er tydelig i teksten og formuleringene i BVA at IKAP ligger til grunn for kommunenes arealforpliktelser i BVA. IKAP er nevnt åtte ganger i BVA. Det står typisk 'Lokalisering av ...' i tråd med SPR-BATP og IKAP', 'Legge IKAP og SPR-BATP til grunn for...' og '...vedtatt i IKAP'.

Ordfører Ottervik i Trondheim er tydelig på at det hadde ville vært mye mer krevende å få med nabokommunene i BVA og å komme til enighet om arealutviklingen dersom de ikke hadde hatt IKAP. Lokaldemokrati kontra statlige føringer er et ganske sterkt dilemma for lokalpolitikkerne i slike avtaler. I Trondheimsområdet hadde de kjørt IKAP i to runder, og gjennom det hadde de allerede diskutert og gjort seg opp en mening om hva slags politikk de vil føre. IKAP er ganske i tråd med det staten forventer, men den er fortsatt såpass romslig i forhold til lokaldemokratiet at det går an å være omforent om den. Forhandlingene med staten førte til at de ble enda mer bevisst på hva IKAP innebar og de konkrete konsekvensene. Ottervik mener at IKAP nok var sterkt medvirkende til at de slapp den type bruduljer som de fikk i noen andre regioner, og at de ble først ferdig. De fleste informantene fra de andre kommunene la ikke like stor vekt på IKAPs rolle i forhandlingene om BVA. Flere uttrykker i ulike sammenhenger at det de tilsluttet seg gjennom BVA var i tråd med IKAP, nylige rullerte KPAer eller andre planer, samt eksisterende arealpolitikk og -utvikling i kommunen. Dette var blant annet en forklaring på hvorfor de ikke hadde sett behov for større opplegg rundt forankring av BVA i kommunen.

På spørsmål om en regional plan kunne ha hatt den samme funksjonen som IKAP i BVA-forhandlingene er ordfører Ottervik i Trondheim svært tydelig på at det kunne den ikke. Hun angir to hovedgrunner for dette – kompetanse og eierskap. Trondheim, sammen med de andre kommunene i Trondheimsområdet, har vesentlig større og bedre fagmiljøer på by- og regionalplanlegging enn det fylkeskommunen har og kan ha, sier hun. Fylkeskommunen (og Fylkesmannen) har spisskompetanse på andre ting, som er nødvendig og bra, men de kommer ikke til å skaffe seg like stor og god kompetanse på byutvikling som det som finnes i kommunene. Et suksesskriterium i Trondheimsområdet har vært at de har brukt den beste fagkompetansen, i Trondheim og de andre kommunene, i utarbeidelsen av det faglige grunnlaget. Det har også bidratt til å øke kompetansen til de som skal følge opp sakene i ettertid. Kommunene opplever også større grad av eierskap for IKAP, som de har vært med på å lage og har vedtatt selv, enn de ville gjort for en regional plan utarbeidet med fylkeskommunen i ledelse. Når kommunene selv er med på å lage planene blir de involvert i tenkningen rundt det og opplever eierskap. Ottervik viser også til prosessen knyttet til regional plan som er i gang og som hun opplever at ikke fungerer så godt. Dette dreier seg særlig om at verken Trondheim eller de mindre kommunene føler seg inkludert i prosessen, og at Trondheim blir behandlet som 'en av alle andre kommuner'.

På direkte spørsmål om det kunne være en god løsning å samkjøre arealdiskusjonene i BVA med arealdiskusjoner i regional plan ledet av fylkeskommunen, sier Ottervik at hun vil advare sterkt mot dette. Begrunnelsene er igjen kompetanse og eierskap, som beskrevet over.

5.3 I hvilken grad kommunestyret og befolkningen forsto hva BVA innebærer for arealutviklingen

5.3.1 Likelydende beskrivelser av forpliktelser og strategi

De vi intervjuet ga omtrent likelydende beskrivelser av hva kommunene i Trondheimsområdet har forpliktet seg til på areal gjennom BVA, hva som er hovedstrategiene og hva dette innebærer for arealutviklingen i kommunene: Hovedtyngden av arealutviklingen skal skje i tilknytning til kollektivknutepunktene (i hovedsak jernbanestasjonene i de mindre kommunene) og innenfor eksisterende tettstedsgrenser. Informanter fra alle de fire kommunene uttalte at dette i all hovedsak samsvarer med eksisterende arealstrategier i kommunene. Malvik, Melhus og Stjørdal har utarbeidet eller er i ferd med å utarbeide planer for sine sentre, hvor jernbanestasjonene også ligger. De legger opp til at mye av utbyggingen skal skje her og med relativt høy utnyttelsesgrad og bymessig struktur. De forklarer selv at dette er positivt for kommunene på flere måter, blant annet ved at det bidrar til å gjøre kommunene mer attraktive som bosteder og for noen også som sted å lokalisere handel og andre virksomheter. BVA kan bidra til at denne utviklingen kan skje raskere og at resultatet blir bedre, fordi BVA kan gi avklaringer rundt arealer knyttet til jernbanen (ansvaret ligger hos Jernbanedirektoratet og Bane Nor) og midler til å gjennomføre viktige tiltak, som jernbaneunderganger. Staten har også forpliktet seg til å øke frekvensen på togavganger, mv.

Det ser ut til at omegnskommunene i hovedsak fokuserer på å redusere biltrafikken inn og ut av Trondheim, og at de i mindre grad legger opp til å redusere biltrafikken internt i egen kommune. Politikere i de mindre kommunene er tydelige på at de ikke ser BVA som et hinder for at de fortsatt skal kunne stimulere til og tillate utbygginger også i andre deler av kommunene, både i grender og bygder og i boligfelt utenfor sentrum. De angir rasjonelle begrunnelser for at de vil fortsette med det. Flere uttaler at de har forpliktet seg til at 'hovedtyngden av arealutviklingen' skal skje i gitte tettstedsområdene (BVA punkt 5). Flere presiserte at 'hovedtyngden' kan bety fra 51% og oppover, og at det gir mye rom for bygging andre steder i kommunene enn i de sentrale områdene ved jernbanestasjonene. Trondheim har gjennomført en prosess hvor de har avklart de viktigste fortettingsområdene og hva som kan bygges hvor, og de er i gang med å avklare utbyggingsrekkefølge. Alle vi har intervjuet er også tydelige på at BVA ikke er juridisk bindende, og at kommunenes arealpolitikk vedta av kommunene selv i KPA.

Ingen av dem vi har snakket med kunne komme på at de selv hadde opplevd å finne ut i etterkant at BVA la føringer som de ikke hadde vært klar over, eller at andre politikere i kommunestyret/bystyret eller befolkningen hadde uttrykt overraskelse eller motstand mot det de har vedtatt gjennom BVA.

5.3.2 Diskusjoner internt og eksternt

Flere pekte på diskusjoner internt i kommunen om tolkning av avtaleteksten og hvilke løsninger og virkemidler som skal brukes for å nå nullvekstmålet (som vi kommer tilbake til), men det dreide seg ikke om selve avtaleteksten. Disse diskusjonene oppfattes mer som en naturlig og ønskelig del av den demokratiske prosessen. En administrativt ansatt i en omegnskommune fortalte at også utbyggerne er klar over hvilke føringer som gjelder, blant annet fordi de også jobber i Trondheim. Noen prøver seg med planforslag som ikke er i tråd med KPA/IKAP/BVA, men de gir seg fordi de vet at kommunene legger de omforrente føringene til grunn. På direkte spørsmål om BVA har medført at kommunene har måttet gjøre noe annerledes enn de ellers ville gjort, var det ingen som kom opp med eksempler.

Informantene fra administrativt nivå pekte på at det kan bli interessant å se hva som skjer fremover, og om det kommer til saker der Fylkesmannen setter 'hardt mot hardt'. BVA (og IKAP) er ganske løselig formulert, og det kan hende at Fylkesmannen og kommunene har ulike oppfatninger av hva formuleringene betyr, og da kan det resultere i innsigelser. Dette gjelder særlig kommunenes politikk om å bygge 'i hele kommune', inkludert i bygder, grender, tettsteder og byggefelt utenfor de mest sentrale områdene. Noen uttrykker at det kan være utfordrende å få integrert målene i BVA i alle vedtak på plan- og byggesak og i KPA, og mener at de fra administrativ side kan bli flinkere til å forklare 'det med arealutvikling' for politikerne.

Både politikere og administrativt ansatte fortalte om diskusjoner om hva som kan defineres som 'kollektivknutepunkt' hvor de kan tillate utbygging og hevde at det er i tråd med BVA og nullvekstmålet. Noen av eksemplene gjelder områder man fra faglig hold vil definere som klart bilbaserte. Det kommer også frem at det er diskusjoner 'om det skal bygges der det går buss i dag, eller om det skal etableres busstilbud der det bygges'. Her ser det ut til at politikeren som uttalte dette argumenterer i strid med fagkunnskapen mtp. hva som kan bidra til å nå nullvekstmålet. Nesten alle vi intervjuet pekte på at omegnskommunene er forskjellige fra Trondheim på mange måter, at ting må løses annerledes der, og at 'det ikke kan være et problem at folk kjører elbil mellom grendene'. Flere pekte på at parkeringspolitikken skal være helhetlig i Trondheim og i omegnskommunene, men at den ikke kan være lik.

En politiker forklarte at det er en utfordring at 'kommunene må slåss mot feilaktige forståelser av hva som ligger i BVA'. Noen av omegnskommunene fortalte at de har vært i dialog eller dispuTT med fylkeskommunen og Fylkesmannen om arealutvikling, både når det gjelder boligbygging og næringsutvikling. En politiker fra en omegnskommune fortalte at de i møte med Fylkesmannen har fått avklart at BVA er en politisk avtale, og at Fylkesmannen ikke kan fremme innsigelse med henvisning til den. Alt dette kan indikere at det ikke er helt avklart eller full enighet om hva slags arealutvikling som er i tråd med BVA og som vil bidra til å nå nullvekstmålet. Det blir interessant å se resultatene når alle kommunene har rullert KPA etter inngåelse av BVA.

I Trondheim oppfatter fagfolkene at politikerne har forstått forpliktelsene som ligger i BVA, og de er opptatt av at de skal følges opp. Byplankontoret får for eksempel saker i retur dersom det ikke er beskrevet om forslaget er i tråd med nullvekstmålet og BVA. Politikerne sier at det er diskusjoner, både mellom administrativt og faglig nivå og politikere imellom. Det har blant annet vært diskusjoner knyttet til om man skal ha utvikling langs *metrosystemet* eller langs *metrolinjen*, hva som er knutepunkter og hva slags fortetting som skal skje hvor. Slike spørsmål har blitt avklart gjennom *Byutviklingsstrategi for Trondheim – strategi for areal- og transportutvikling frem mot 2050*, som ble vedtatt i bystyret i desember 2020 (Trondheim kommunen 2020). Her ble det blant annet besluttet at de skal starte utredning av Omkjøringsveien som en viktig og sterk kollektivrute (med omstigningspunkt for kollektivreisende på Sluppen og på østsiden), slik at man kan fortette med for eksempel kontorbygg langs veien. Opposisjonen uttrykker at BVA kan legge føringer på arealutviklingen i Trondheim, og at det nå argumenteres med BVA ved rullering av KPA og i andre arealsaker. Det kan være problematisk, sier det, fordi det er ikke entydig hvordan man skal nå nullvekstmålet. Ingen av dem vi intervjuet fortalte om diskusjoner med fylkeskommunen eller Fylkesmannen om hvorvidt arealpolitikken de fører er i tråd med BVA.

Fra administrativt nivå sies det at kommunene i Trondheimsregionen har hatt IKAP lenge, hvor de blant annet rapporterer på boligbygging. De har lenge ført statistikk over dette og de ser at det i stor grad bygges i tråd med det som står i BVA/IKAP. Dette følges bedre opp nå. Miljøpakken har eksistert i 10 år, og har ganske lik målsetting og intensjon som BVA, så måten å tenke på er ikke ny verken for administrasjonen eller de folkevalgte.

Kommunene har jo også vært frustrerte over innsigelser, etc. og ser BVA som en måte å håndtere dette mer regionalt og slippe like saker. De ser en klar endring i tankesettet, som harmonerer med intensjonene i BVA. Dette dreier seg ikke nødvendigvis om at BVA har hatt innflytelse, men at det generelt er en endring i forståelse og tenkning rundt areal, transport, trafikk, nullvekst, mv.

5.3.3 Skuffelser knyttet til statens oppfølging av sine forpliktelser

Alle politikerne og de fleste fagfolkene som ble intervjuet uttrykte overraskelse og skuffelse over hvordan staten har opptrådt når det gjelder forpliktelser knyttet til jernbane og utvikling av og rundt jernbanestasjonene. De pekte på at kommunene som ble invitert inn i BVA var valgt ut fordi de var knyttet til Trondheim gjennom jernbanen, og at det viktigste grepet i omegnskommunene var å samordne en forbedring av jernbanetilbudet med tett utbygging i sentrumsområdene ved stasjonene. En viktig del av dette er å avklare hvilke arealer jernbanen har behov for i sentrumsområdene og hvilke arealer som kan frigis til byutvikling, samt spørsmål knyttet til underganger som er sentrale for å oppnå målene i BVA. Kommunene uttrykker at de hadde forventet at staten selv ville bringe inn punkter knyttet til dette i BVA, og jobbet aktivt for å få på plass dette, siden staten hadde lagt opp til strategien med fortetting rundt jernbanestasjonene. I stedet opplevde at det var kommunene som måtte kjempe for å få på plass avtalepunkter knyttet til dette.

Kommunene opplever også at staten etter avtaleinngåelsen ikke har oppfylt sine forpliktelser i hht. BVA med tanke på dette, og særlig at fremdriften og innsatsen for å få det på plass har vært for lav. Videre opplever de at staten i disse spørsmålene uttrykker at de ikke er forpliktet gjennom BVA til å følge opp det som står om utvikling av jernbanen og stasjonsområdene, fordi dette er en 'politisk samarbeidsavtale'.

Nesten alle uttrykte i intervjuer at dette svekker BVAs legitimitet, inkludert kommunenes opplevde forpliktelser til å gjennomføre arealpolitikk i hht. BVA. Dette kan forstås som at kommunene ikke har forstått hva BVA innebærer mtp. Statens forpliktelser knyttet til arealutviklingen, alternativt at statlige aktører ikke har forstått det. Det kan også finnes andre forklaringer.

5.4 Lokaldemokratisk forankring ved utvikling av arealindikatorer

Prosesen knyttet til utvikling av arealindikatorer pågikk da vi gjennomførte intervjuene (november 2020 - januar 2021). Det var satt ned en faglig arbeidsgruppe med deltakere fra alle kommunene, fylkeskommunen og Fylkesmannen for å komme frem til forslag til arealindikatorer. Lokaldemokratisk forankring skjer ved at forslag til arealindikatorer med rapportering for referanseåret 2019 behandles i kontaktutvalget, og siden sendes til politisk behandling i kommunene, fylkeskommunen og Fylkesmannen (Statsforvalteren). Indikatorer blir endelig fastsatt i Kontaktutvalget for Miljøpakken. En administrativt ansatt sa at det kan bli noe prosess på tvers av kommunestyrene, for eksempel mellom formannskapetene (som man også har gjort tidligere). Flere mener at det kan bli politiske diskusjoner, i hovedsak om fortolkning. Det er ingen medvirkning fra befolkningen e.l. i denne prosessen.

Underveis i intervjurunden ble det første møtet i Kontaktutvalget (med politikere) om arealindikatorer (og parkering) avholdt. En politiker i en av omegnskommunene rapporterte at de hadde hatt gode diskusjoner og at hen regner med at dette vil gå seg til. I møtet diskuterte de, ifølge hen, blant annet definisjoner av hvilke områder som regnes som

‘riktige’ å bygge i, hva som regnes som ‘tettsted’, hva som er riktig lokalisering av funksjoner og hva som regnes å være i tråd med BVA og nullvekstmålet. Både i forbindelse med dette og andre ting, uttaler flere av politikerne at ‘noen’ bruker BVA annerledes enn det var tenkt og slik det var diskutert i forhandlingene. De legger andre ting i tekst og begreper enn det som var ment. De mener at det er viktig at kommunene hjelper Miljøpakkesekretariatet slik at de lager indikatorer som er i tråd med det kommunene kan akseptere. Det er lett å rote seg bort i datagrunnlaget. Trondheim har hatt 80/20-regel²⁰, o.l. lenge, og de regner ikke med at dette skal bli problematisk for dem. De har fått avklart mye gjennom prosessen knyttet til byutviklingsstrategi for Trondheim som ble behandlet i bystyret i desember 2020, og regner med at den største saken for dem blir utbyggingsrekkefølgen, som de jobber med nå²¹.

Sik vi har forstått det, diskuteres parkeringspolitikken i samme møter som arealindikatorne. Flere har, som nevnt, pekt på at parkeringspolitikken i Trondheim og omegnskommunene skal være helhetlig, ikke lik. Diskusjoner om samordning av parkeringspolitikken dreier seg blant annet om regulering av parkering i sentrum i de ulike kommunene, park & ride-løsninger og mulighetene for å prise parkering for elbiler tilstrekkelig høyt til å unngå arbeidsplassparkering og innfartsparkering i sentrum.

Noen uttalte seg kritisk til at Fylkesmannen både deltar administrativt i utvikling av arealindikatorer og parkeringspolitikk og har kontrollfunksjon mtp. dette, fordi det gir Fylkesmannen en uheldig dobbeltrolle.

5.5 Hvordan Fylkesmannen følger opp arealdelen i BVA

Flere fortalte at Fylkesmannen – etter å ha kommet med forslaget om tekst om arealutvikling som kontant ble avvist av kommunene – opptrådte konstruktivt og lyttende i den videre dialogen i forhandlingene om BVA og bidro til at de kom frem til et godt resultat (som også beskrevet i kapittel 4).

Flere av dem vi intervjuet fra administrativt nivå fortalte at Fylkesmannen har innført arealutvikling som fast møtepunkt i programrådet. Her belyser Fylkesmannen både konkrete planer og mer prinsipielle problemstillinger – men ingenting avgjøres her (selvsagt). Flere mener at det er positivt og bidrar til bevisstgjøring og felles forståelse. En av politikerne reagerte negativt på at Fylkesmannen hadde diskutert en utbyggingssak her som er i tråd med gjeldende KPA.

En politiker i en av omegnskommune fortalte at de har avklart at Fylkesmannen ikke kan fremme innsigelse med henvisning til BVA, fordi BVA er en politisk avtale. En annen uttalte at Fylkesmannen kan være ganske sektororientert og noen ganger snakke ‘mot seg selv’, for eksempel når det gjelder utbygging nær jernbanestasjon og bevaring av dyrkamark inntil stasjonen.

Som nevnt over er noen kritiske til at Fylkesmannen sitter administrativt i styringen av Miljøpakken når de også har den kontrollfunksjonen de har, fordi det gir dem en uheldig dobbeltrolle.

²⁰ Minst 80 prosent av utbyggingen innenfor eksisterende tettstedsområder

²¹ Kunnskapsgrunnlaget ligger ute til høring: [FramtidsTrondheim - Utbyggingsrekkefølge \(google.com\)](https://www.framtids trondheim.no/utbyggingsrekkefolge)

5.6 De viktigste styrkene, svakhetene og uenighetene knyttet til BVA

5.6.1 Styrkene ved BVA sett fra kommunenes ståsted

Mange av dem vi intervjuet i Trondheimsområdet pekte på at det var en klar styrke ved BVA, sammenlignet med tidligere avtaler, at de tre omegnskommunene er inkludert. Det betyr at avtalen omfatter en større del av den funksjonelle bolig- og arbeidsmarkedsregionen. Nullvekstmålet må løses i byområdet og ikke bare innenfor Trondheim kommune. Pendlingsstrømmene ut og inn av Trondheim utgjør mye av trafikken i byen og byregionen. Ved å inkludere omegnskommunene i BVA kan Trondheim og nabokommunene i større grad samarbeide og spille sammen i arbeidet med å nå nullvekstmålet. Det bidrar også til å ansvarliggjøre omegnskommunene til å finne muligheter til å 'løse problemet der det oppstår', og det gir dem incentiver og midler til å gjøre nettopp det.

De fleste uttrykker at en fordel med BVA er at den bidrar til å samordne tiltak som bidrar til nullvekstmålet og kanaliserer inn midler som gjør at de kan få fortgang i 'riktig utvikling'. Dette dreier seg særlig om at de får gjort arealavklaringer rundt stasjonsområdene, at de får bygget underganger o.l. som kan sette fart i arealutviklingen i sentrumsområdene knyttet til stasjonene. Det er ifølge omegnskommunene noe de har jobbet for lenge. *«På denne måten er BVA er et godt instrument for å få til en fremtidsrettet arealutvikling i kommunen, og få gjennomført intensjonene i KPA»*, som en av de administrativt ansatte uttrykte det.

De fleste pekte også på at tilførsel av midler til finansiering av et bedre kollektivtilbud og bedre tilrettelegging for sykling og gåing er et viktig bidrag fra BVA som vil bidra til at Trondheimsområdet kan nå nullvekstmålet. BVA øker handlingsrommet til å gjøre ting som bidrar til nullvekstmålet ved å tilgjengeliggjør midler som kan brukes til dette. Særlig Melhus viser til at det sterkt forbedrede busstilbudet til og fra Trondheim har gjort kollektivtransport til et reelt alternativ og bidratt til å redusere biltrafikken mellom Melhus og Trondheim (selv om denne effekten ble redusert etter at ny E6 med høyere fartsgrense sto ferdig), og at dette også bidrar til å gjøre Melhus mer attraktiv som bosted for folk som pendler til Trondheim (hvor det er streng regulering av parkering ved de store arbeidsplassene). Fra Trondheims side påpekes det at de tidligere pakkene har vært viktige i en lang periode med svært sterk vekst i byen, ved at det har bidratt til at man har kunnet få på plass et fungerende transportsystem med kollektivtrafikk, sykkel og gange, og også vei.

Flere peker også på at BVA er en målrettet satsning der alle tar ansvar og drar i samme retning, hvor de relevante statlige, regional og lokale aktørene sitter sammen og diskuterer løsninger som kan være bra for Trondheim og regionen. En administrativt ansatt mente også at BVA bidrar til å bevisstgjøre kommunen om behovet for å tenke nytt og å ha et bevisst forhold til arealutviklingen. Videre, at 'feil arealutvikling' bidrar til en rekke problemer, som for eksempel kø og forurensing i Trondheim. Flere gir Trondheim ros for å være tydelig på at omegnskommunene skal inkluderes på alle vis, og at de skal ha sin del av kaka. *«De beste løsningene får vi til i lag»*, som en politiker i en omegnskommune uttrykte det.

De fleste fremhevet – på ulike måter - viktigheten av at deres BVA, Miljøpakken, har overordnede målsetninger som kan følges opp i demokratiske prosesser, som KPA. Det er viktig å finne riktig nivå på formuleringene i BVA, og så må detaljeringen skje gjennom lokale demokratiske prosesser i etterkant. Det er viktig at overordnede myndigheter forstår og anerkjenner at det er ulike forhold i de ulike kommunene i BVA-områdene. Arealdisponering og tiltak må være litt forskjellig i de ulike delene. En må akseptere at dersom de gjør sterke tiltak i byen og mot trafikk inn og ut av byen, så kan de som bo lengst ute få lov å kjøre bil der. Da får man også med seg de som bor i de områdene. Det er viktig å jobbe

med kommunene når det gjelder arealutvikling. Man får definere målene, og så la kommunene kjøre prosesser selv for å finne ut hvordan de skal nå dem. «*Det du har bestemt sjøl er du ganske ivrig på å få gjennomført. Mothårs kommuner er ikke noe særlig*», som en av politikerne uttrykte det.

5.6.2 Svakheter ved BVA sett fra kommunenes ståsted

Alle vi har intervjuet pekte på styringssystemet som en viktig svakhet ved BVA, som vi kommer tilbake til i kapittel 5.7. En opposisjonspolitiker mener det er en ulempe at BVA fratar kommunestyret en del av styringen over egen kommune. Noen få uttrykte bekymring for hvorvidt BVA/Miljøpakken gir sterke og gode nok føringer til å sikre at den regionale arealutviklingen blir slik at nullvekstmålet kan nås. Det ble påpekt at det er en utfordring for de mindre kommunene å sikre god nok kompetanse, særlig når det gjelder arealutvikling og det planfaglige. Flere var inne på at BVA-området burde inkludert flere av kommunene med mange pendlere til Trondheim, selv om de ikke har jernbane. En politiker mente at det er en svakhet med Miljøpakken at de i forhandlingene la inn et prinsipp om at alle omegnskommunene skulle få like mye midler – uavhengig av befolkningsmengde og avstand til Trondheim. Prinsippet kunne heller vært at midlene ble fordelt ut fra i hvilken grad tiltak bidrar til å nå nullvekstmålet.

Som nevnt over, peker alle informantene på statens opptreden og manglende overholdelse av egne forpliktelser som en svakhet ved BVA, som også bidrar til å svekke BVAs legitimitet og kommunenes lojalitet til sine forpliktelser. Dette gjelder, som nevnt, særlig jernbanepunktene. Flere kommuner var ønsket inn i BVA fra lokalt hold, men staten bestemte at de tre omegnskommunene med knutepunkt knyttet til jernbane skulle være med. Strategien var at kommunene skulle bygge tett rundt stasjonene, og at staten skulle bidra gjennom arealavklaringer og et forbedret togtilbud. Det var en lang runde for å få på plass det som handler om jernbane i avtaleteksten, og kommunene opplevde at de måtte presse på for å få dette på plass. Etterpå opplevde kommunene at staten ikke fulgte opp. De stiller seg kritiske og spørrende til at staten først sier at de skal bygge rundt jernbanestasjonene, og så gjør den det vanskelig ved å ikke gjør det som er nødvendig for at det skal kunne skje. Denne situasjonen ble beskrevet som 'det mest krevende nå' av en sentral politiker. Det har vært konfliktstoff både i Kontaktutvalget og i Styringsgruppen. Staten svarer til kommunene at BVA er en politisk samarbeidsavtale, og at det derfor ikke er problematisk at de ikke følger opp i hht. avtalen (særlig mtp. fremdrift), slik kommunene forteller det. Da stiller kommunene spørsmål ved om de kan velge å ikke følge opp i sin arealpolitikk også. Det blir en diskusjon om hvordan avtalen skal forstås. Flere pekte på at BVA er inngått mellom likeverdige parter, og at når staten ikke følger opp sine forpliktelser så svekker det avtalens fundament og legitimitet. Når det gjelder togtilbudet og arealavklaringer rundt stasjonene så har Jernbanedirektoratet godtatt avtaleteksten. De kunne jo foreslått at det skulle stå noe annet, sies det. Det pekes på at Jernbanedirektoratet var ny part i BVA-forhandlingene, og at dette kan være en del av forklaringen på at det har blitt slik. Kommunene mener altså at det vil være en forbedring av BVA om den i større grad forplikter staten til å følge opp det de har ansvar for og kontroll over.

5.7 Uenigheter knyttet til styringssystem og til utvikling

5.7.1 Grad av uenighet om styringssystemet for BVA

De vi intervjuet ga ikke uttrykk for at det er store uenigheter knyttet til styringssystemet for BVA, men de peker på problemer knyttet til systemet som de mener må løses. De sier at

styringsstrukturen er kompleks og ressurskrevende, at den gir utydelige styrings- og beslutningslinjer, den gir forsinkelser i gjennomføring og fremdrift og at det er uklarerhet rundt sekretariatets rolle og ansvar²². Kompleksiteten er også et demokratisk problem, fordi det er ressurskrevende å skaffe seg og opprettholde oversikt over når og hvordan beslutninger tas. En administrativt ansatt i en omegnskommune fortalte at det er en utfordring å formidle til kommunestyret og andre hvordan 'maskineriet' i Miljøpakken fungerer, og hvordan det fungerer med pengene. Dette er kunnskap og kompetanse som må bygges opp over tid. Omegnskommunene fortalte at de ikke hadde forestilt seg at de skulle bruke så mye tid og ressurser, administrativt og politisk, på å følge opp arbeidet i selve BVA-strukturen. Noen antydte at de tvilte på om dette kunne være den beste (mest kostnadseffektive) måten å anvende statlige midler på for å oppnå nullvekstmålet.

Fra Trondheims side forklares det at systemet i stor grad bygger på organiseringen av den tidligere Miljøpakken. Nå har det kommet inn nye parter (omegnskommunene, Jernbandedirektoratet), og 'gamle parter' har nye roller (Statens vegvesen, fylkeskommunen, Fylkesmannen). Miljøpakken er større både i volum/midler og i antall prosjekter enn de tidligere pakkene. Det er enighet om at man må finne ut hvordan dette kan gjøres bedre, slik at det blir mer ryddig, forståelig og overkommelig. Fylkeskommunen har bedt om en forvaltningsrevisjon som kan resultere i en endring i dagens organisering.

Nesten alle vi intervjuet fortalte at det så langt har vært problemer med å få gjennomført prosjekter raskt nok, og å få brukt midler i hht. rammene. Politikere i opposisjon og i posisjon, samt administrativt ansatte, fortalte at det tar altfor lang tid fra noe er vedtatt til de kan begynne å bygge. De forklarte dette med måten måloppnåelse er definert og skal måles på, og at det er så styrende. Det sies at staten er ganske konservativ, og at Statens vegvesen er vant med å operere med store prosjekter hvor det er nødvendig med samfunnsøkonomiske analyser, porteføljestyring og sterkt fokus på 'beregnet måloppnåelse'. Men Miljøpakken er en stor pakke med mange små prosjekter, og da må man finne andre måter å jobbe på. Det jobbes med dette nå, og ordføreren i Trondheim sier at de har kommet et stykke videre, og fått vedtak og prosesser som gjør at de har tro på at de kan komme i en situasjon der de får større fremdrift. Dette handler ikke om avtalen i seg selv, understrekes det, men om at partene blir enige om hva slags kvalitets- og økonomistyring de skal ha, og at de får et beslutningssystem som er raskt nok til å ikke forsinke prosjekter. Dette har vært særlig problematisk på sykkelprosjekter.

En opposisjonspolitiker stiller spørsmål ved om terskelen for å ta inn prosjekter er for lav og tilfeldig, og at dette kan være en forklaring på dårlig fremdrift. Videre, at 'pengedrysset' fra Miljøpakken er en ulempe, ved at det stimulerer til en usunn pengebruk. 'Gratis penger' gjør at man bruker for mye. Hen mener at det brukes for mye midler på utredninger, og at prosjekter bygges dyrere enn de ellers ville vært. Hen mener også at noe av det man bruker penger fra Miljøpakken til ville blitt tatt over kommunens egne budsjetter om ikke Miljøpakken fantes.

Flere mener også at systemet med samfunnsøkonomiske analyser, porteføljestyring og sterkt fokus på 'beregnet måloppnåelse' kan gjøre det vanskelig å gjennomføre Miljøpakken på måter som alle kan være tilfredse med og som bidrar best til å nå målet. I det lange løp er det ikke gitt at det er de største prosjektene med høyest N/K-faktor som gir størst måloppnåelse. Noen mener at det blir for mye porteføljestyring og kostnadskontroll. Dette må nyanseres, ellers ville alle tiltak havnet i Trondheim fordi det gir høyest N/K-faktor. Det er også viktig å legge vekt på god byutvikling – som jo kan være vanskelig å 'regne korrekt' på. Fra en opposisjonspolitiker pekes det på at midlene kanskje ikke brukes på

²² Se kortfattet beskrivelse av styringssystemet for Miljøpakken her: [Aktører - Miljøpakken \(miljopakken.no\)](https://miljopakken.no)

beste måte, og at det burde vært lagt mer vekt på nytte-kostnadsanalyser og samfunnsøkonomiske vurderinger.

Noen pekte også på usikkerheter knyttet til finansieringen. Melhus har for eksempel forskuttert en jernbaneundergang (sammen med en utbygger), som de skulle få dekket i 2021. Jernbanedirektoratet fikk ikke midler til dette i statsbudsjettet, og det ble usikkerhet rundt om og når Melhus får dekket det de har forskuttert. Bompenginntektene er en viktig del av finansieringen, og så grep staten inn og gjorde endringer slik at innbompenginntektene kan bli mindre enn forutsatt (og det ble gjennomført nye forhandlinger og tildeling av tilleggsmidler). Det er altså komplisert og usikkert på inntektssiden. Dermed blir det vanskelig å se helheten og rekkevidden, særlig på investeringene. Det må også gjøres en del avklaringer om det praktiske, som når på året innspill til budsjettprosesser o.l. skal komme. Kommunene ønsker at det samkjøres med budsjettprosessene i kommunene, og så kan Miljøpakken ha andre behov og ønsker.

En opposisjonspolitiker mente at styringssystemet er usunt og veldig krevende, og at det fratar kommunestyret en del av styringen over egen kommune. Dette dreier seg om at noen beslutninger i realiteten tas i Miljøpakkesystemet, hvor kun de styrende partiene er representert, og at disse beslutningene noen ganger overstyrer det beslutninger som tas i bystyre og kommunestyre. Et eksempel som ble nevnt var at partiene i Trondheim diskuterte budsjett for Miljøpakken, og Høyre mfl. i Trondheim stemte mot at standarden på (og dermed kostandene for) vinterbrøyting for sykkel skulle økes. Dette ble nedstemt. Siden ble det samme spørsmålet behandlet i Kontaktutvalget i Miljøpakken (der ordførerne sitter sammen med ledere fra regionale og statlige aktører), og da ble det bestemt at standard på/kostnader til bedre vinterbrøyting ikke skulle økes – altså det motsatte av det bystyret i Trondheim hadde besluttet. Det dreier seg også om at konsensusmodellen for beslutninger er problematisk. Det krever like vedtak fra hhv. formannskap/bystyre og fylkesutvalg/fylkesting. Alle vedtak i formannskap/bystyre må derfor forhandles frem før møtene hvor de skal vedtas. For at denne modellen skal fungere trengs det godt lederskap og ryddige rammer rundt arbeidet. Når man blir enige om 'hele pakka', sier det seg selv at man tar både seire og nederlag. Hvis man skal stå for det i ettertid, må det selvsagt være reelle og inkluderende prosesser. Ulempen med modellen er at forhandlinger skjer bak lukkede dører og kan tilsløre politisk uenighet, for eksempel om midtsilt kollektivfelt ved ombygging av Elgestergate. Fordelen er at det er mer effektivt enn alternativene.

Som nevnt opplever flere at Fylkesmannen har en uheldig dobbeltrolle ved at de både sitter administrativt i styringen av Miljøpakken og er myndighet i innsigelsessaker, mv.

5.7.2 Uenigheter om utvikling, virkemidler og prioritering av tiltak

Alle vi har intervjuet fortalte – på ulikt vis – at det selvsagt er uenigheter om hva som er riktig å gjøre for å nå nullvekstmålet, og hvordan man skal veie dette målet opp mot andre mål. Dette gjelder også arealutviklingen. Diskusjonene om dette oppfattes som en del av den demokratiske prosessen, og dermed som både naturlige og ønskelige.

Forhandlinger om hva midlene i Miljøpakken skal brukes til pågikk da intervjuene ble gjennomført (desember 2020/januar 2021), inkludert hva som kan og skal finansieres via Miljøpakken. Noen forventer at det kan bli uenigheter om prioriteringer mellom tidligere besluttede veiprosjekter og veiltak som bidrar bedre til at viktige deler av arealstrategien kan gjennomføres, som byutvikling på Sluppen og Nyhavna. Det har ikke vært mye diskusjon om bompengesatser i Trondheimsområdet. Flere viser til at FrP ikke 'er med i Miljøpakken' fordi de er prinsipielt uenig i at det skal være bompenger, og det kommer frem at høyresiden er ekstra opptatt av at bomsatsene må holdes lave og at forbedringer i veisystemet må prioriteres høyt. Det er også en målkonflikt sentralt i byen mellom best

mulig fremkommelighetstiltak for kollektivtrafikken og tiltak for trafikksikre løsninger for gående og syklende. I sentrale byområder med liten plass er det vanskelig å finne løsninger som fremmer alle tre trafikantgrupper.

Trondheim har (som nevnt) nylig vedtatt *Byutviklingsstrategi for Trondheim – strategi for areal- og transportutvikling frem mot 2050*, som avklarer hva slags fortetting som kan skje hvor, og de har ute på høring en sak om utbyggingsrekkefølgen. Omegnskommunene har enten nylig vedtatt KPA, eller er i gang med sine rullinger, og arealpolitikken er eller vil bli konkretisert gjennom disse prosessene. Flere av kommunene har, som nevnt, vært i dialog med Fylkesmannen og fylkeskommunen angående foreslåtte utbyggingsområder. Noen administrativt ansatte mente det kan bli diskusjoner mellom kommunene og Fylkesmannen/fylkeskommunen ved rullering av planene. Slike diskusjoner kan blant annet gjelde hvordan man definerer å 'bygge i og ved kollektivknutepunkt' og hva som kan defineres som utbyggingsområder som regnes å være 'i tråd med BVA'. Noen forventet at det kan bli diskusjoner om det er rett at så mange av de store tiltakene kommer sentralt i kommunen eller om det burde spres mer utover. I Miljøpakken skal tiltakene bidra godt til nullvekst, og da blir det riktig at midlene brukes der det bor mye folk.

Samordning av parkeringspolitikken er et annet tema hvor man må forvente diskusjoner. Det gjelder (som nevnt) blant annet regulering av parkering i sentrum i de ulike kommunene og park & ride-løsninger. Flere kommuner opplever at pendlere parkerer i sentrum for å ta tog eller buss til Trondheim, og da opptar de parkeringsplasser som kommunene ønsker brukt på annet vis. De jobber med å finne løsninger som regulerer dette på gode måter, som prising, abonnementsordninger og ulike typer reguleringer. Flere har, som nevnt, understreket at samordnet og helhetlig parkeringspolitikk på tvers av kommunene ikke kan bety lik parkeringspolitikk.

Flere peker, som nevnt, på at staten undergraver mulighetene for å nå nullvekstmålet ved at de utvider veikapasiteten og øker fartsgrensene på E6 mellom Trondheim og de tre omegnskommunene, og at de prioriterer å gjøre dette før og i stedet for å forbedre jernbanetilbudet. Noen trekker også frem at staten lokaliserer store virksomheter på steder der de bidrar til mye trafikk. Det pekes på at 'den samordnede staten' er ikke så samordnet når det kommer til areal- og transportutvikling. I Melhus opplevde de at en vesentlig forbedring av kollektivtilbudet (frekvens, bybusser, bytakst) ble gjennomført samtidig som det var mye forsinkelser på E6 på grunn av bygging av ny vei, og at dette resulterte i 40% økning i antall kollektivreisende samtidig som trafikkmengdene på veien gikk ned. Dette endret seg en del tilbake til 'normalen' etter at ny E6 åpnet med flere felt og fartsgrense på 100 km/t, da ble det flere som kjørte bil igjen. Mange av de store arbeidsplassene i Trondheim, som St. Olavs hospital, NTNU, Sintef, Statens hus, mv. legger ikke til rette med gratis parkering for sine ansatte. Godt kollektivtilbud mellom Melhus og Trondheim gjør det enklere å bo i Melhus og pendle til Trondheim. I boligannonsene fremheves nærhet til kollektivtilbud med høy frekvens til Trondheim. Det gode kollektivtilbudet er viktig for Melhus – Trondheim er 'byen deres' og godt kollektivtilbud gjør det enklere for de som bor i Melhus å bruke kulturtilbud, mv. i Trondheim.

5.8 Endringer som kan bidra til bedre ivaretagelse av lokaldemokratiske prinsipper

Vi spurte noen av dem vi intervjuet (når det var tid innenfor rammene) om hvordan praksis kan endres slik at lokaldemokratiske prinsipper ivaretas godt i fremtidige forhandlinger og BVA – uten å redusere mulighetene for å nå nullvekstmålet. Det svaret som i størst grad relaterer seg til BVA-forhandlingene gjelder (som nevnt) viktigheten av at man definerer

overordnede målsetninger som kan følges opp i demokratiske prosesser, som KPA. Det er viktig å finne riktig nivå på formuleringene i BVA, og så må detaljeringen skje gjennom lokale demokratiske prosesser i etterkant. Det er viktig at overordnede myndigheter forstår og anerkjenner at det er ulike forhold i de ulike kommunene i BVA-områdene, og at arealdisponering og tiltak må være litt forskjellig i de ulike delene. En må akseptere at dersom de gjør sterke tiltak i byen og mot trafikk inn og ut av byen, så kan de som bo lengst ute få lov å kjøre bil der. Da får man også med seg de som bor der. Det er viktig å jobbe med kommunene når det gjelder arealutvikling. Man får definere målene, og så la kommunene kjøre prosesser selv for å finne ut hvordan de skal nå dem. Det du har bestemt sjøl er du ganske ivrig på å få gjennomført.

En endring som kan bidra til å sikre lokaldemokratiske prinsipper er å forenkle styringsstrukturen slik at den blir mindre kompleks og ressurskrevende og mer tydelig, oversiktlig og overkommelig (som diskutert over). Flere pekte på at få har mulighet til å sette seg inn i systemet og prosessene slik de er satt opp nå, og følge med på når og hvor saker besluttes. Det gjelder de fleste lokalpolitikere, samt næringsliv, frivillige organisasjoner og befolkningen generelt. Kompleksiteten og manglende forståelse kan også bidra til at tilliten til systemet svekkes. En administrativt ansatt i en omegnskommune uttrykte at det hadde hjulpet om selve 'miljøpakkemaskineriet' ble mer strømlinjet slik at det ble enklere å forstå både for politikerne og for administrasjonen som skal bistå dem. Det blir mer demokratisk dersom de skjønner systemet.

Dette dreier seg også om at styringssystemet må tilpasses bedre til at nåværende Miljøpakke (og andre BVAer) består av flere og mindre prosjekter, som dreier seg om flere og mer ulike tiltak, og som i stor grad skal bidra til at byutviklingen og utviklingen av transport-systemene samordnes og bidrar til at nullvekstmålet nås. Da kreves det andre systemer og rutiner enn det man har behov for i en pakke som i hovedsak består av store samferdsels-infrastrukturprosjekter. Det er påpekt at nåværende praksis og metoder må endres for å sikre at prosjektene kan gjennomføres i stort nok tempo, og for at de riktige prosjektene prioriteres både i Trondheim og i omegnskommunene. Det er viktig for Miljøpakkens legitimitet.

Statens handlinger når det gjelder utvikling av transportsystemet, og hvorvidt dette kan oppfattes som å bidra til nullvekstmålet, er et stadig tilbakevendende tema. Det gjelder både at staten – slik kommunene ser det – ikke har fulgt opp det de har forpliktet seg til i BVA når det gjelder jernbane (avklaring av areal, underganger, forbedret tilbud) og at staten bygger økt veikapasitet på de samme strekningene hvor de mener at folk skal gå over fra bil til kollektivtransport (tog). Det kan fremstå som at staten legger alt ansvaret for å få folk over fra vei til andre transportmidler på kommunene og arealutviklingen, mens staten selv legger til rette for overgang fra kollektivtransport (tog) til bil. Dette, sammen med at staten (ifølge kommunene) ikke har oppfylt sine avtaleforpliktelser når det gjelder jernbane, kan redusere det lokale ambisjonsnivået og legitimiteten til BVA og nullvekstmålet, og dessuten redusere kommunenes lojalitet til egne forpliktelser i BVA. Nesten alle pekte på at det vil være en forbedring av BVA om den i større grad forplikter staten til å følge opp det de har ansvar for og kontroll over.

Videre ble det sagt at det er viktig å anerkjenne problemstillinger knyttet til elbilfordelene – som er definert av staten. Dette dreier seg om hva de skal betale i bompenger og dermed hvor mye midler får inn gjennom bompenger, og om parkeringsavgift. Trondheim får ikke kreve full parkeringsavgift av elbiler i sentrum. Det resulterer i at det blir arbeidsplassparkering i sentrum, som ikke er ønskelig.

Det ble sagt at dersom staten ønsker at kommunene skal ha større grad av åpenhet i prosesser hvor de definerer mandatene og i selve forhandlingsprosessen, kan staten velge å

selv spille med åpne kort i forhandlingene. Det påpekes at det er unaturlig og ikke så smart av kommunene å spille med åpne kort dersom den sterke motparten staten ikke gjør det.

5.9 Gode råd til andre kommuner som skal inn i forhandlinger om BVA

Til sist spurt vi om kommunene hadde gode råd til andre bykommuner og omegnskommuner som skal gå inn i forhandlinger om BVA. Her handler svarene om litt ulike ting, og de avhenger nok også av hvem som svarer (om det er bykommune eller omegnskommune, posisjons- eller opposisjonspolitikere, politisk eller administrativt nivå). Vi rakk å stille dette spørsmålet til litt over halvparten av dem vi intervjuet. Administrativt nivå i Trondheim hadde nylig fått dette spørsmålet fra en annen bykommune som er på vei inn i BVA-forhandlinger, og delte dem med oss:

- Ha en lokal part som koordinerer de lokale aktørene før de går inn i forhandlinger med staten, bli enige om ting internt – da står man mye sterkere
- Ha tett kontakt og hyppig orientering med formannskap og partier som ikke sitter i formannskapet underveis, for å få diskusjoner om og tilslutninger til egne vurderinger underveis
- Gjennomfør lukkede forhandlinger, det gir mindre støy og bedre diskusjoner
- Lag et klart mandat på forhånd, der handlingsrommet er avklart
- Holde fokus på mål, og ikke heng dere opp i detaljer, det får man heller finne ut av på kammerset etterpå

Administrativt nivå i omegnskommunene hadde følgende råd til andre omegnskommuner:

- Vær forberedt på at det krevet mye tid og ressurser, både i forhandlingene og i oppfølgingen, og mer enn dere tror
- Det er viktig å ha med sterk planfaglig kompetanse inn i forhandlingene, og noen som skjønner det med økonomien.
- Bruk tid og kompetanse på å finne ut av det med økonomien – hvordan den fungerer – både på inntekts- og utgiftssiden, både administrasjonen og politikerne må skjønne dette
- Det er fordelaktig å ha en sterk og kompetent part som koordinerer
- Det er viktig å ta en gjennomgang internt med tanke på hva som er gjeldende arealpolitikk, om den er i tråd med det som kreves i BVA og om man kommer til å oppleve at frihetsgraden reduseres på måter som er vanskelig
- Hvis det er konflikt mellom kommunens arealpolitikk og det som forventes i BVA, må de jobbe med å involvere de folkevalgte i diskusjonene og skape forståelse og motivasjon for å vri arealpolitikken i en mer fremtidsrettet retning.
- Innhent erfaringer fra andre om hva som har vært uklart i deres BVA
- Få på plass et proft sekretariat, strømlinjeform organisasjonen og styringssystemene

Fra politisk nivå, hovedsakelig fra omegnskommuner:

- Bli med – det er gunstig for kommunen totalt sett!
- BVA er et bra virkemiddel som kan gjøre dere bedre i stand til å bidra til å nå nasjonale mål om miljø, nullvekst, mv.
- Prøv å se de store linjene
- Vær klar på hva kommunen selv ønsker, hva som er viktig for egen kommune

- Bruk tid på forankring, inkluder formannskapet og kommunestyret, forklar og diskuter 'hva betyr dette for oss?'
- Gå for enkelhet
- Pek på de viktige tingene, få til kraftsamling rundt det
- Dyktiggjør dere på hva BVA går ut på og innebærer, og hvordan det fungerer, slik at dere kan bruke den og få bra ting ut av den
- Husk at tiltakene finansiert av BVA må bidra til nullvekst – det er lett at man vil bruke penger til andre ting og på andre steder, men disse midlene skal ikke brukes til det
- Jobb i lag – da blir det best!
- Man kan nå flere mål på en gang når man ser ting i sammenheng.
- Still krav om kostnadskontroll
- Hold bompengene lave, ellers blir det mye bråk
- BVA kan være et skikkelig kinderegg!

5.10 Oppsummerende diskusjon om lokaldemokratisk forankring og legitimitet

Forhandlingene om BVA i Trondheimsområdet foregikk som en lukket prosess. Kommunene samarbeidet tett, og de hadde møter og dialog underveis hvor de diskuterte og samordnet sine innspill. De viktigste grunnene for å holde denne delen av prosessen lukket var at *i)* de kjente ikke til hva slags mandat de som forhandlet på vegne av staten hadde og da var det forhandlingsteknisk ugunstig for de lokale partene å 'vise sine kort', og *ii)* lukket prosess ga mulighet for friere og åpnere diskusjoner mellom politikerne og fagfolkene som deltok i forhandlingene om mandat, vurdering og hva de kunne og ville gå med på. Det var viktig å kunne diskutere fritt slik at forhandlingsrommet ble avklart, og dette særlig var særlig gunstig for de mindre kommunene som ikke hadde erfaring med slike forhandlinger.

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

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

Med dette omgås også problemstillingene knyttet til demokratiske prosesser og medvirkning i arealplanleggingen, som er nedfelt i plan- og bygningsloven. Kommunene har ikke forpliktet seg detaljert til en gitt arealutvikling i BVA. Arealplanleggingen bestemmes derfor gjennom kommunenes ordinære arealplanlegging, som foregår i tråd med krav i plan- og bygningsloven. Dette ble også oppgitt som en forklaring for hvorfor de kunne gjennomføre lukkede forhandlinger om BVA – de forhandlerne forholdt seg til allerede diskutert og

omforent politikk i sine kommuner, og det var derfor ikke behov for videre diskusjoner om det de forpliktet seg til.

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

Styringsstrukturen fremstår som en annen viktig trussel mot BVAs legitimitet. Den beskrives som kompleks, ugjennomtrengelig og ressurskrevende, og at den gir utydelige beslutningslinjer. Det er et demokratisk problem, fordi få kan skaffe seg oversikt over hvor og når beslutninger tas, slik at de kan påvirke disse. Styringsstrukturen bidrar også til forsinkelser i gjennomføringen. Flere peker på at systemet med samfunnsøkonomiske analyser, porteføljestyring og sterkt fokus på 'beregnet måloppnåelse' er konstruert for andre mål og prosjekter enn de som nå inngår i Miljøpakken, og at dette systemet kan føre til at andre prosjekter enn de som bidrar mest til måloppnåelse realiseres. Det stilles også spørsmål ved om BVA er den mest ressurseffektive måten å nå nullvekstmålet på. Intervjuene viser at det er en aktiv og levende debatt om utvikling, virkemidler og tiltak. Dette forstås som sunt, riktig og demokratisk.

På tross av innvendingene beskrevet over, anbefaler kommunene andre som har muligheter til å takke ja til å inngå BVA. BVA bidrar til å samordne tiltak som bidrar til å oppnå nullvekstmålet og bringer inn midler som gjør at de kan få fortgang i 'riktig utvikling'. De er tydelig positive til at omegnskommunene er inkludert i BVA. Nullvekstmålet må løses i byområdet og ikke bare i bykommunen. Pendlingsstrømmene ut og inn av Trondheim utgjør mye av trafikken i byen og byregionen. Ved å inkludere omegnskommunene i BVA kan Trondheim og nabokommunene i større grad samarbeide og spille sammen i arbeidet med å nå nullvekstmålet. Det bidrar også til å ansvarliggjøre omegnskommunene til å finne muligheter til å 'løse problemet der det oppstår', og det gir dem incentiver og midler til å gjøre nettopp det.

Referanser

- Hagen, O.H., Kwong, C.K., Lunke, E.B., Knapskog, M., og Rynning, M.K. (2018) Organisering og samarbeid for utvikling, drift og bruk av et verktøy for arealprognoser. TØI-rapport 1640/2018.
<https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=47972>
- Hanssen, G.S. og Millstein, M. (2021) Arealdimensjonen i byvekstavtalene for Bergensområdet. NIBR-rapport. Oslo: By- og Regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014). Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Fastsatt ved Kgl. res. av 26.09 2014.
- Krogstad, J.R. og Leknes, E. (2010) Mot nullvekst og bærekraftig mobilitet. Utvikling av bypakker i tre norske byområder Rapport 4-2020, NORCE Samfunnsforskning.
[Rapport+NORCE+samfunn+34-2020.pdf \(unit.no\)](#)
- Leknes, E og Uhre, A.N. (2021) Byvekstavtaler og arealplanlegging: Case Nord-Jæren. Hvem påvirker hvem? Rapport 2-2021, NORCE Samfunn. [NORCE vitenarkiv: Byvekstavtaler og arealplanlegging: Case Nord-Jæren \(unit.no\)](#)
- Samferdselsdepartementet (2013) Meld. St. 26 (2012–2013). Nasjonal transportplan (2014–2023). Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Samferdselsdepartementet (2017) Meld. St. 33 (2016–2017). Nasjonal transportplan (2018–2029). Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Samferdselsdepartementet (2018). St. prop. 81 S (2017–2018), Finansiering og utbygging av E6 på strekningen Ranheim – Åsen i kommunene Trondheim, Malvik, Stjørdal og Levanger i Trøndelag
- Trondheim kommune mfl. (2016) Bymiljøavtale mellom Trondheim kommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Staten 2016 – 2023.
- Trondheim kommune mfl. (2019) Byvekstavtale mellom Trondheim kommune, Malvik kommune, Melhus kommune, Stjørdal kommune, Trøndelag fylkeskommune og Staten 2019-2029. [Signert-byvekstavtale-1.pdf \(miljopakken.no\)](#)
- Trondheim kommune (2020) Byutviklingsstrategi for Trondheim – strategi for areal- og transportutvikling frem mot 2050. Vedtatt i bystyret i desember 2020, sak nr. 0225/20).
- Trondheimsregionen (2015) IKAP-2 Mål, strategier og retningslinjer for arealutvikling i Trondheimsregionen. Vedtatt i Trondheimsregionen 13. februar 2015.

Vedlegg 1: Intervjuguider

Vedlegg 1.1: Intervjuguide arealdimensjonen i BVA-forhandlingene og -avtalene

1. Bakgrunn

- Hva er din stilling?
- Kan du beskrive ditt arbeidsfelt?
- Hva var din rolle i forbindelse med forhandlingen om BVA?

2. Hvordan ble areal håndtert i forhandlingen?

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

3. Hva var de største utfordringene 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 det gjort på denne måten?

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

- Hvilken betydning hadde Interkommunal plan for Trondheimsregionen (IKAP)?
- Hvilken betydning hadde SPR-BATP?
- Hvilken betydning hadde byutredningene?
- Hvor sterke føringer la de på forhandlingen og avtalen?

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

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 BVA forhold knyttet plansystemet?

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. 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?
- Er det noe KMD/Fylkesmannen 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?
- Hva kunne/burde vært gjort annerledes?
- Bør utformingen av avtaleregimet endres (på arealområdet), i lys av erfaringene? Forankring av BVA i forhandlingene

Vedlegg 1.2: Intervjuguide lokaldemokratisk forankring av BVA

I prinsippet likelydende intervjuguider ble brukt i intervjuer med politikere og administrativt ansatte.

1. Bakgrunn

- Hva er din stilling?
- Kan du beskrive ditt arbeidsfelt?
- Hva var din rolle i forbindelse med forhandlingen om BVA?

2. Hva var prosedyrene for forankring av i) BVA og ii) RP i kommunestyret og i befolkningen?

- Hva ble gjort for å forankre i) BVA og ii) av regional plan i kommunestyret (grad av involvering og samskaping) i kommunestyret og i befolkningen?
- Hva er forskjeller og ulikheter, hva er forklaringer på dette? Tidsperspektivet?
- Mye/lite omtale av regional plan i byvekstavtalene i de tre BVA-områdene – hvorfor det?

3. I hvilken grad forsto kommunestyret og befolkningen hva BVA innebærer (for areal)? Administrasjonens oversettelsesansvar

- Opplever du at politikerne i kommunestyret forsto hva BVA innebærer, særlig mtp. restriksjoner på kommunal arealplanlegging og arealutvikling?
- Hvordan gikk administrasjonen frem for å bidra til at politikerne i kommunen forsto dette i forkant av vedtak om BVA?
- Hva var de viktigste utfordringene knyttet til å forklare dette til folkevalgte og til befolkningen?
- I hvilken grad lyktes dere i å 'oversette' innholdet i BVA til politikerne i kommunestyret slik at de skjønnte hva det innebar?
- Fikk dere hjelp til dette, for eksempel av fylkeskommunen eller Fylkesmannen?

- Hva med befolkningen, opplever du at de forsto hva BVA innebærer (særlig mtp. restriksjoner på arealutvikling)?
 - Hvilke strategier hadde dere for å informere om dette til innbyggerne? (Bruk av lokalavis, kommunens hjemmeside, sosiale medier etc.)
 - Mer generelt, hva ble de dominerende diskusjonene knyttet til BVA? I pressen, generelt? Hvordan påvirket det forankringsarbeidet?
 - Har det vært tilstrekkelig åpenhet rundt forhandlingene? Har medier/ dere kunne gå offentlig ut med standpunkt/uenigheter?
 - 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?
- 4. Hva har vært regional plans rolle mtp. oppfølging av arealdelen av byvekstavtalene?**
- Hvilken rolle spiller regional / interkommunal plan for kommunal planlegging i byområdene?
 - Hvilken rolle spilte regional / interkommunal plan konkret i forhandlingene om BVA
- 5. Utvikling av arealindikatorene – hvordan gikk dere frem for å sikre lokaldemokratisk forankring av disse?**
- 6. Hvordan følger Fylkesmannen opp arealdelen i byvekstavtalene?**
- Hvordan følger Fylkesmannen opp kommunene i rulleringen av kommuneplanens arealdel, eksempelvis i sin veiledning etter pbl?
 - 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?**
- Hva er styrkene ved BVA sett fra kommunens ståsted?
 - Hva er svakhetene ved BVA sett fra kommunens ståsted?
 - I hvor stor grad er det uenighet om virkemidler og prioritering av tiltak?
 - I hvor stor grad er det uenighet om styringssystemet med byvekstavtaler?
- 8. Hvordan kan praksis endres slik at lokaldemokratiske prinsipper ivaretas godt i fremtidige forhandlinger og BVA, uten å redusere avtalenes evne til å nå nullvekstmålet?**
- 9. Gode råd til andre (omegns)kommuner som skal inn i forhandlinger om BVA?**

Vedlegg 2: Informantoversikt

Vedlegg 2.1: Informanter, arealdimensjonen i BVA-forhandlingene og -avtalene

Intervjuene ble gjennomført i perioden oktober til november 2019.

Trøndelag fylkeskommune	2
Politikere i omlandskommune til Trondheim	1
Administrativt ansatte omlandskommune til Trondheim	2
Administrativt ansatte Trondheim kommune	2
Representant Fylkesmannen i Trøndelag	1

Vedlegg 2.2: Informanter, lokaldemokratisk forankring av BVA

Intervjuene ble gjennomført i perioden oktober 2020 til januar 2021.

Politiske forhandlingsledere	2
Ledere for største opposisjonsparti da forhandlingene pågikk	2
Administrativ støtte for politisk forhandlingsledere	4

Transportøkonomisk institutt (TØI)

Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

TØI er et anvendt forskningsinstitutt, som mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd og gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag for næringsliv og offentlige etater. TØI ble opprettet i 1964 og er organisert som uavhengig stiftelse.

TØI utvikler og formidler kunnskap om samferdsel med vitenskapelig kvalitet og praktisk anvendelse. Instituttet har et tverrfaglig miljø med rundt 90 høyt spesialiserte forskere.

Instituttet utgir tidsskriftet Samferdsel på internett og driver også forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, artikler i vitenskapelige tidsskrifter, samt innlegg og intervjuer i media. TØI-rapportene er gratis tilgjengelige på instituttets hjemmeside www.toi.no.

TØI er partner i CIENS Forskningssenter for miljø og samfunn, lokalisert i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo (se www.ciens.no). Instituttet deltar aktivt i internasjonalt forsknings-samarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer.

TØI dekker alle transportmidler og temaområder innen samferdsel, inkludert trafiksikkerhet, kollektivtransport, klima og miljø, reiseliv, reisevaner og reiseetterspørsel, arealplanlegging, offentlige beslutningsprosesser, næringslivets transporter og generell transportøkonomi.

Transportøkonomisk institutt krever opphavsrett til egne arbeider og legger vekt på å opptre uavhengig av oppdragsgiverne i alle faglige analyser og vurderinger.

Besøks- og postadresse:
Transportøkonomisk institutt
Gaustadalléen 21
NO-0349 Oslo

22 57 38 00
toi@toi.no
www.toi.no