

Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

**Masteroppgave 2018 30 stp**

Fakultet for landskap og samfunn  
Daniel Galland

# **Byvekstavgte som virkemiddel i regional og lokal planlegging - En casestudie av byvekstavgten på Nord-Jæren**

City growth agreement as a tool in regional and  
local planning

- A case study of the city growth agreement for  
Nord-Jæren

Ingrid Elizabeth Haraldseid

By- og regionplanlegging  
Fakultet for landskap og samfunn





# BIBLIOTEKSSIDE

- Tittel:** Byvekstavtale som virkemiddel i regional og lokal planlegging  
- En casestudie av byvekstavtalen på Nord-Jæren
- Forfatter:** Ingrid Elizabeth Haraldseid
- Veiledere:** Daniel Galland og Anders Tønnesen
- Format:** Stående A4
- Sidetall:** 81 sider
- Opplag:** 5 eksemplarer
- Emneord:** Politiske transportpakker, nullvekst, regional planlegging, legitimitet, avtalefesting av planlegging.
- Keywords:** Policy packages, zero growth, regional planning, legitimacy, contractualism
- Referanser:** Fullstendig referanseliste og figurliste er oppgitt i slutten av oppgaven

# FORORD

Denne masteroppgaven er det avsluttende kapittelet i masterstudiet By- og regionplanlegging på Norges miljø- og Biovitenskapelige Universitet i Ås. En spennende og lærerik tid med mange flotte opplevelser er forbi.

Masteroppgaven har vært en del av et forskningsprosjekt i samarbeid mellom CICERO – Senter for Klimaforskning, By- og Regionforskningsinstituttet NIBR og Transportøkonomisk Institutt (TØI). Gjennom prosjektet har oppgaven fått finansiell støtte, som har gjort det mulig for meg å reise og gjennomføre intervjuer som har vært viktige for funnene i oppgaven. Jeg vil gjerne takke for muligheten det har gitt meg, og jeg håper at oppgaven min vil være et godt bidrag videre for videre forskning på lignende avtaler. Takk også til TØI for at jeg har fått muligheten til å sitte hos dere gjennom hele masterperioden for å skrive oppgaven min. Jeg er også takknemlig for alle som har latt seg intervjuer i forbindelse med oppgaven,

Jeg vil rette en spesiell takk til begge veilederne mine for deres tid og kunnskap, Daniel Galland på Universitetet i Ås for å gi meg gode tilbakemeldinger, og for å stille gode spørsmål når ting har vært vanskelig å forstå. Anders Tønnesen, veilederen min på TØI, takk for gode samtaler, og for at du har holdt meg planta på jorden gjennom hele skriveprosessen.

Jeg vil også takke venner og familie for hjelp med korrekturlesing, for gode ord og mye tålmodighet gjennom hele dette semesteret. Helt til slutt vil jeg takke alle i klassen, og studievenner på Ås, dere har vært en flott gjeng å studere med de siste 5 årene, det hadde ikke vært det samme uten dere!

Ingrid Elizabeth Haraldseid

*Ingrid Elizabeth Haraldseid*

Ås 11 mai 2018

# SAMMENDRAG

Byvekstavtalen på Nord-Jæren er en av de første byvekstavtalene hvor det er inngått avtale mellom staten, fylket og flere kommuner. Kommunene som inngår i avtalen for Nord-Jæren er Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg. Hovedmålet med avtalen er å oppnå nullvekst i persontransporten innenfor det samlede byområdet. Nullvekst er ikke bare et klimaspørsmål men også et spørsmål om fremkommelighet i de byene med en økende befolkning.

Metodene som har blitt benyttet i oppgaven er dokumentanalyse, litteraturstudie og dybdeintervjuer. På denne måten ble det mulig å gå dypere inn i selve rammeverket av avtalen, og på dermed studere dokumentene som har vært retningsgivende i prosessen opp mot vedtatt avtale. Ved å intervju personer som sitter tett på prosessen har jeg også fått informasjon som ikke er mulig å tilegne seg gjennom dokumentanalyse alene. Dette har gitt et større handlingsrom for å svare på forskningsspørsmålene. Det overordnede forskningsspørsmålet er:

## **Hvordan påvirker statlige styringsinitiativer for areal og transport den regionale planleggingen?**

Hovedfunnene i studien er at det finnes en del sterke motkrefter knyttet til prosessen og avtalens oppbygning. Motkrefter avtalen ikke er tjent med for å oppnå en god implementering av virkemidlene som skal redusere persontransporten i byområdet. Dette er virkemidler som bompenge, og byggingen av en by bussvei, samt ny sykkelstamvei. Disse motkreftene finnes både i forvaltningen i kommunene, blant politikere men også i den øvrige befolkningen. Motkreftene er viktige å lytte til i den videre utviklingen av avtalen for å opprettholde legitimiteten i avtalen.

Oppgavens funn bidrar inn i forskningen først og fremst ved at den studerer aspekter ved byvekstavtalen som i norsk kontekst er relativt ny, særlig med tanke på at det er flere byområder som i nær fremtid skal få byveksttaler. Det er også begrenset kunnskap om denne typen avtaler i Norge. På den måten kan denne oppgaven bidra til å øke kunnskapen om avtalen på Nord-Jæren.

# ABSTRACT

The city growth agreement for Nord-Jæren is one of the first of its kind that the Norwegian government has signed, together with the Rogaland county council and four municipalities, namely Stavanger, Sandnes, Sola and Randaberg. The main goal of the agreement is to achieve zero growth in private passenger transport. Zero growth is not only a climate related matter, but also affect navigability in urban areas experiencing an increase of population.

This thesis applies a document analysis, literature review and in-depth interviews. By using these methods it was possible to explore the agreement in thorough detail, studying the documents that have been normative to the processes leading to the final framework. By interviewing individuals who have been crucial to the development of the city growth agreement, this work has acquired knowledge necessary to answer the research questions. The main research question is:

## **How does state-level management initiatives affect land-use and transport the regional planning?**

The core findings of the study concludes there are strong opposing forces related to the process and the framework leading up to the agreement. This was found to be unfortunate due to the lack of efficient implementation of the instruments designed to reduce private passenger transport in the geographical area tied to Nord-Jæren, such as toll roads and the construction of an exclusive road reserved for bus transport. These opposing forces exist both in the management of the municipalities and with politicians, and in the general public. The study finds it will be important to listen to the opposing forces to maintain the legitimacy and further development of the agreement.

The results in this thesis can contribute to further research, primarily by uncovering initial challenges subject the city growth agreement, a political arrangement that is quite new in Norway, but is set to be implemented in other Norwegian cities as well. There is also limited research currently available of city growth agreements in Norway, in which this study assists in providing initial insights from the agreement set for Nord-Jæren.

# INNHold

## I INNLEDNING

1.1	BAKGRUNN FOR OPPGAVEN	12
1.2	BYVEKSTAVTALEN	12
1.3	NULLVEKST	14
1.4	OPPGAVENS MÅLGRUPPE	14
1.5	KUNNSKAPSHULL	14
1.6	OPPGAVENS AVGRENSING	14
1.7	FORSKNINGSSPØRSMÅL	15
1.8	OPPGAVENS OPPBYGNING	15

## 2 FORSKNINGSDESIGN OG METODE

2.1	METODE	18
2.2	CASESTUDIE	18
2.3	LITTERATURSTUDIE	18
2.4	DOKUMENTANALYSE	19
2.5	INTERVJU	20
2.6	RELIABILITET OG VALIDITET I INTERVJUER	22
2.7	FORSKNINGSETIKK	22

## 3 PRESENTASJON AV HISTORISK KONTEKST OG CASEOMRÅDE

3.1	REGIONAL PLANLEGGINGS UTVIKLING	26
3.2	NYTT PERSPEKTIV OG NYTT SYN PÅ REGIONAL PLANLEGGING	28
3.3	INTRODUKSJON TIL NORD-JÆREN	28
3.4	KOMMUNENE STAVANGER, SANDNES, SOLA OG RANDABERG	31

## 4 TEORETISKE PERSPEKTIVER

4.1	KONTRAKTBASERT PLANLEGGING	34
4.2	POLITISKE TRANSPORTPAKKER	37
4.3	DEPOLITISERING AV PLANLEGGINGEN	38
4.4	OPPSUMMERING	39



<b>5</b>	<b>EMPIRI</b>	
5.1	FREMVEKSTEN OG UTVIKLINGEN AV BYVEKSTAVTALEN PÅ NORD-JÆREN	44
5.2	STATLIGE PLANER OG RETNINGSLINJER	46
5.3	REGIONAL PLAN FOR JÆREN	47
5.4	KOMMUNEPLANER FOR KOMMUNENE I AVTALEN	48
<b>6</b>	<b>EMPIRISKE RESULTATER</b>	
6.1	MAKTFORDELING I NETTVERKET	54
6.2	STATLIG STYRING	56
6.3	VIRKEMIDLER	57
<b>7</b>	<b>ANALYSE OG OPPSUMMERENDE DISKUSJON</b>	
7.1	STATLIG STYRING OG KONTRAKTBASERT PLANLEGGING	62
7.2	SANKSJONSMEKANISMER OG ETTERLEVING AV AVTALEN	66
<b>8</b>	<b>KONKLUSJON OG AVSLUTTENDE REFLEKSJONER</b>	

## **REFERANSER OG FIGURLISTE**

## **VEDLEGG**

VEDLEGG 1- INTERVJUGUIDE

VEDLEGG 2- INFORMASJONSSKRIV NSD

# KAPITTEL I



Figur 1: Jorenholmen i Stavanger

## I. INNLEDNING

Dette kapitlet presenterer og innleder oppgaven. Først begrunnes valg av tema og innføring i oppgavens tema. Videre presenteres forskningsørsmålene, og til slutt oppgavens avgrensing og oppbygning.

## I.1 BAKGRUNN FOR OPPGAVEN

Metodene i planlegging er i stadig endring, og en kan nå se et skifte i norsk regional planlegging. Det politiske fokuset på klima og miljø i arealplanleggingen er større enn noen gang. Dette gjenspeiler seg i arealplanleggingen gjennom at det i flere norske byer settes i gang tiltak for å redusere klimagassutslippene, både ved å redusere biltrafikken, men også gjennom tiltak i arealplanleggingen som reduserer behovet for transport. Byområdene i Norge vokser, og vi blir stadig flere mennesker, dette krever mer ressurser enn tidligere, det øker behovet for transport og for boliger. Samtidig som byområdene vokser, endrer også metodene i planleggingen seg. Dette gjør at det må tenkes nytt, og nye metoder og verktøy må tas i bruk. Som en konsekvens av dette må vi organisere byområdene våre på andre måter enn hva som tidligere har vært gjort. Dette krever nye verktøy i areal- og transportplanleggingen, og ett av disse er verktøyene er politiske transportpakker.

Transportsektoren står for 31 % av klimagassutslippene i Norge, og fra 1990 til 2016 gikk utslippene fra transportsektoren opp med 24 %, hvor personbils transport er den største sektoren (Miljødirektoratet 2018). For å redusere utslippene nasjonalt vil det gjøres kutt i en rekke sektorer, men en av de sektorene det skal kuttes mest i er personbiltransporten. Dette kan gjøres på flere måter, blant annet gjennom en større satsing på lavutslippsteknologi, men også gjennom å endre måten vi reiser og beveger oss på i hverdagen. Gjennom målrettet planlegging kan behovet for transport med bil reduseres, som for eksempel ved å legge viktige funksjoner som skole, bolig, arbeidsplasser og handel tett på gode kollektivforbindelser. I mange tilfeller vil dette være i de sentrale delene av byen.

Politiske transportpakker blir til ved at areal- og transportplanleggingen møtes, og inngår i de politiske prosessene som behandler og styrer byutviklingen, og det er det denne oppgaven skal studere. Politiske transportpakker som har til formål å endre adferd gjennom målrettet planlegging og incentivordninger for å fremme en endring. Byvekstavtalen er et eksempel på en transportpakke, hvor målet er å samordne areal og transportplanleggingen, for sammen med statlige incentiver og tiltak, endre folks reisevaner for å oppnå nullvekst i personbiltransporten.

I denne oppgaven skal jeg se på hvordan planverktøyene har utviklet seg frem til fremveksten av byvekstavtalen, og hvordan den er rigget som virkemiddel for å tjene sitt formål, samt hvilke utfordringer som kan knyttes til denne typen politisk planlegging, på tvers av forvaltningsnivåene som er relativt ny i norsk kontekst.

## I.2 BYVEKSTAVTALEN

Våren 2017 ble byvekstavtalen for Nord-Jæren utarbeidet (Byvekstavtale Nord-Jæren 2017 2017). Avtalen er inngått mellom staten, Rogaland fylkeskommune og kommunene Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg. Byvekstavtalen har som formål å være et virkemiddel for å nullvekstmålet i personbiltransporten. Byvekstavtalen i sin nåværende form på Nord-Jæren er ny i Norge, og det mangler derfor kunnskap om hvordan denne typen avtalefesting av planleggingen vil påvirke areal- og transportplanleggingen. Byvekstavtalen har en form som forsøker å løse komplekse problemer på tvers av forvaltningsnivåene. Avtalen er ikke juridisk bindende mellom partene, noe som potensielt kan svekke avtalens gjennomslagskraft og potensiale. Det er derfor interessant å studere hvordan byvekstavtalen er rigget. Det er også interessant å se på om måten den er utformet på er tilstrekkelig forpliktene partene imellom, men også hvordan avtalens eksterne legitimitet og tyngde vil fremme eller hemme gjennomføringskraften. I kapittel 5.1 vil jeg gi en mer detaljert innføring i hvordan

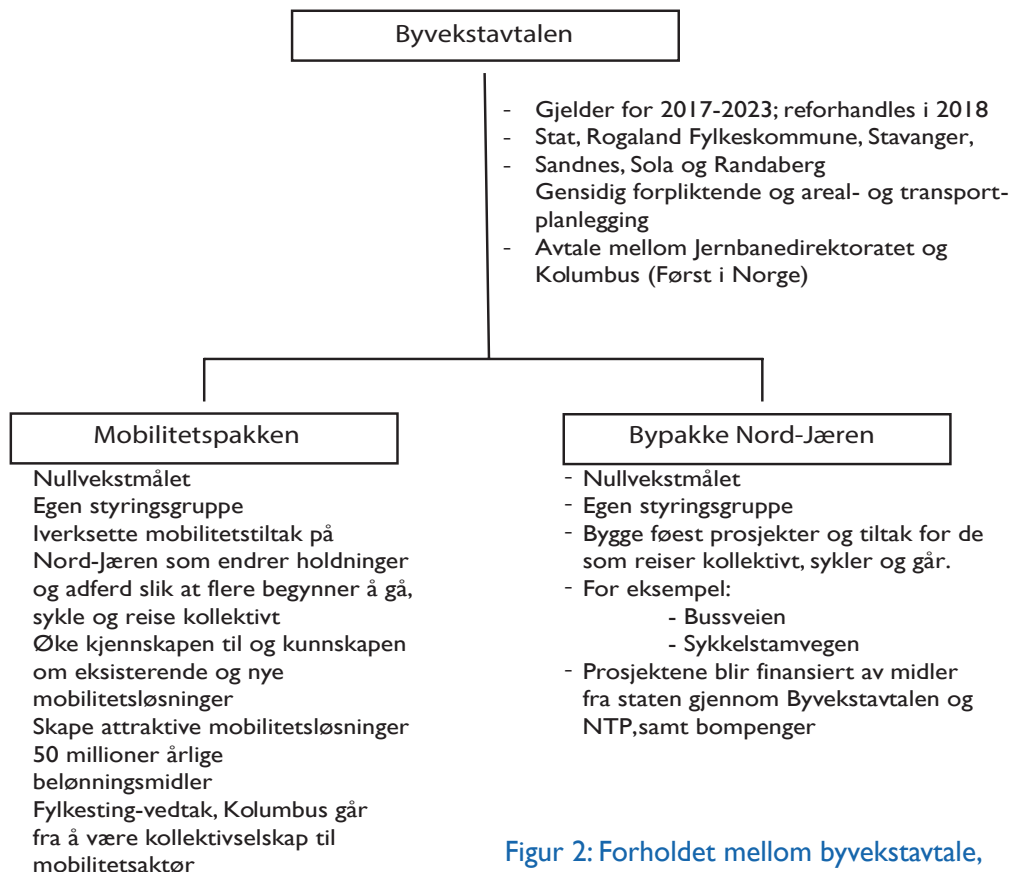
## 1.2.1 BYPAKKE NORD-JÆREN

Bypakke Nord-Jæren ligger under byvekstavtalen, og ble vedtatt av Fylkestinget i 2014 (Rogaland Fylkeskommune 2014). Bypakken er forankret i konseptvalgutredningen (KVU) for transportsystemet på Jæren fra 2009 og føringer fra regjeringen i 2012. Med utgangspunkt i dette ble et faglig grunnlag utarbeidet, med forslag til bompengoordning og en oversikt over tiltak og prosjekter som skal bidra til å oppnå nullvekst i biltrafikken. Nullvekst ble satt som et av hovedmålene for Bypakken, der særlig bussveien og sykkelstamveien, og økte bompengesatser skal bidra til å nå målet (Rogaland Fylkeskommune 2018).

## 1.2.2 MOBILITETSPAKKEN

Mobilitetspakken startet opp i 2017 og inngår i byvekstavtalen på samme måte som bypakken. Målet er også her nullvekst i personbiltransporten, men arbeidet mot nullvekst er organisert noe annerledes. Målet er å øke kunnskapen om eksisterende mobilitetsløsninger i byområdet, og å skape nye attraktive mobilitetsløsninger (Rogaland Fylkeskommune & Kolumbus 2017).

Mobilitetspakken skal også sette i gang en rekke mobilitetstiltak for å få folk over fra bil, til sykkel gange og kollektiv. Det ligger også en hel del belønningsmidler inne i mobilitetspakken. Belønningsmidlene er en økonomisk incentivordning som brukes til å forbedre gange, sykkel og kollektivforbindelser for å redusere personbiltrafikken. Det ble vedtatt i Fylkestinget i juni 2017 at kollektivselskapet i på Nord-Jæren, Kolumbus, har gått fra å være et kollektivselskap til å bli en mobilitetsaktør Rogaland Fylkeskommune 2017). Dette gir en av de viktigste aktørene et beredere mandat og handlingsrom for hva som kan gjøres for å øke mobiliteten på gange sykkel og kollektiv. Det vil også være lettere å samordne tiltakene som settes i gang, når alt er samlet under én felles aktør. Figur 2 under viser hvordan byvekstavtalen med bypakke og mobilitetspakke er organisert, den viser også den viktigste nøkkelinformasjonen knyttet til de ulike programmene som inngår i byvekstavtalen.



Figur 2: Forholdet mellom byvekstavtale, bypakke og mobilitetspakke

### **I.3 NULLVEKST**

Nullvekst er ”at veksten i persontransporten i storbyene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange” (Regjeringen 2011:13). Målet er satt, og vedtatt av Stortinget gjennom klimaforliket i 2012- Det er også et mål som kommer tydelig frem både i gjeldende Nasjonal Transportplan, NTP 2018 – 2029 (Samferdselsdepartementet 2017), men også i forrige NTP, 2013-2023 (Samferdselsdepartementet 2013). Målet er satt av staten for å stoppe veksten av persontransport i privatbil i de største byområdene i Norge, både for å redusere klimagassutslippene, men også for å opprettholde fremkommeligheten i byområdene til tross for at befolkningen øker. Dette er et viktig mål for Norge dersom vi skal klare å etterleve målene som er satt nasjonalt, men også for å følge opp internasjonale forpliktelser som Parisavtalen. For å nå målet må måten transport og areal planlegges på ses i sammenheng i større grad enn hva som er tilfelle i dag. Dette vil sammen med en rekke andre virkemidler redusere privatbilismens posisjon i storbyområdene, samordningen av areal- og transport vil være en av de viktigste virkemidlene på Nord-Jæren. Nullvekst betyr ikke nødvendigvis at det vil bli mindre trafikk på veien, men færre personbiler. Dette er fordi nullvekstmålet ikke omfatter næringstransport eller gjennomgangstrafikk. Ved at befolkningen i byene øker, vil også behovet for tjenester og annen servicetransport også øke. Transporten reflekterer aktivitetsnivået i byen, og ved økt aktivitet følger gjerne økt trafikk.

### **I.4 OPPGAVENS MÅLGRUPPE**

Denne oppgaven handler om et tema som gjennom sitt virke angår mange, og den har derfor et potensielt bredt publikum. Den vil kunne bidra med å øke kunnskapsnivået om hva disse nye typene for avtalefesting i planleggingen kan føre med seg av konsekvenser. Dette vil være interessant kunnskap både for fagfolk i kommunene, men også for politikere og administrasjon i alle ledd som driver med areal- og transportplanlegging. Forhåpentligvis vil den øke kunnskapsnivået om denne nye typen styringsverktøy i planleggingen, og hvordan disse verktøyene kan gjøres bedre i fremtiden.

### **I.5 KUNNSKAPSHULL**

Jeg ser på denne oppgaven som et bidrag til litteratur om hvordan statlige styringsinitiativer og kontraktstyrt planlegging fungerer sammen med et allerede etablert plansystem. De norske byvekstavtalene er på mange måter et nybrottsarbeid og derfor bidrar oppgaven med ny kunnskap på et nytt felt. Jeg vil studere hvilke effekter og utfordringer byvekstavtalen kan ha på, og for etablerte planer som har gjennomgått demokratiske prosesser etter plan- og bygningsloven. Oppgaven vil være et bidrag til litteraturen ved at jeg går i dybden på styringsformer og samarbeid for areal- og transportplanleggingen som er nye og omfattende, og som det er i dag ikke er så mye kunnskap om.

### **I.6 OPPGAVENS AVGRENSING**

I denne masteroppgaven er studieobjektet byvekstavtalen for Nord-Jæren. Jeg kommer derfor til å legge mitt fokus på den ene avtalen, og ikke på lignede case andre steder i landet, eller utenfor landegrensene. Årsaken til dette er fordi jeg har begrenset med tid, og vil derfor fokusere på og bruke tiden og ressursene mine på å finne ut mest mulig om byvekstavtalen på Nord-Jæren. Jeg vil komme til å diskutere teori forankret i case fra andre land, men hele min diskusjon vil være fokusert på avtalen, rammeverket, og de lokale og regionale konsekvensene av byvekstavtalen på Nord-Jæren. Jeg vil avslutningsvis komme til å diskutere relevansen og overførbarheten av resultatene mine til lignede byområder i Norge.

## I.7 FORSKNINGSSPØRSMÅL

Denne oppgaven har ett overordnet forskningsspørsmål og tre underordnede spørsmål.

### Hvordan påvirker statlige styringsinitiativer for areal og transport den regionale planleggingen?

Årsaken til at jeg har stilt dette spørsmålet er fordi byvekstavtalen er et statlig initiert samarbeid, som går detaljert inn og legger sterke føringer både i den lokale, men også i den regionale planleggingen. Jeg ønsker derfor å finne ut hvilke konsekvenser denne type avtaler og samarbeid har for planleggingen i praksis.

### Hvordan har nye aktører og metoder i planleggingen påvirket utviklingen av styringsverktøyene for regional planlegging frem mot byvekstavtalen på Nord-Jæren?

Årsaken til at jeg vil studere dette er at jeg vil finne ut mer om hvordan verktøyene som brukes i planlegging har endret seg, og hvordan nye aktører i planleggingen har påvirket bruken av de nye verktøyene. Her vil teori og praksis knyttet til governance være relevant, og hvordan kontraktstyrt planlegging som gjøres parallelt med det allerede etablerte plansystemet gjennomføres.

### Hvordan kan Byvekstavtalen bidra som et virkemiddel i den samordnede areal- og transportplanleggingen mellom forvaltningsnivåene for å oppnå en mer klimavennlig utvikling på Nord-Jæren?

Motivasjonen bak dette spørsmålet er å se om byvekstavtalen er rigget godt nok til å tjene sitt formål. Årsaken til at jeg ønsker å studere byvekstavtalen for Nord-Jæren er fordi det er en avtale med forpliktete aktører i alle tre forvaltningsnivåer. Jeg vil undersøke om avtalen slik den er i dag har gjennomslagskraft som planverktøy, og hvilke fallgruver man eventuelt kan møte med tanke på implementering og offentlig aksept ved bruk av kontraktbasert planlegging som verktøy.

### Hvordan vil verktøy som byvekstavtalen kunne påvirke den samordnede areal og transportplanleggingen i norske storbyområder i fremtiden?

Målet er å se på konsekvensene av hva en slik ny type måte og organisere planlegging på kan påvirke utviklingen av andre storbyområder i Norge i fremtiden. Jeg vil også si noe om rekkevidden av resultatene mine og overførbarheten til byområder med lignende avtaler.

## I.8 OPPGAVENS OPPBYGNING

I kapittel 2 presenteres og metoden for oppgaven.

I kapittel 3 til 5 presenteres og gjøres det rede for det teoretiske, og empiriske grunnlaget for oppgaven, samt historisk bakteppe for fremveksten av byvekstavtalen.

I kapittel 6 og 7 presenteres og diskuteres resultatene i lys av det empiriske og teoretiske grunnlaget, før jeg til slutt konkluderer i kapittel 8.

# KAPITTEL 2



Figur 3: Tungenes fyr i Randaberg



## I. FORSKNINGSDSIGN OG METODE

I dette kapitlet gis en innføring i hvordan oppgaven har blitt løst. Hvilke metoder som har vært brukt, og hvordan informasjonen og empirien som er benyttet i oppgaven er samlet inn og bearbeidet. Metodekapitlet skal gjøre det lettere for leseren å forstå hvordan prosessen bak oppgaven har vært. I tillegg skal kapitlet identifisere oppgavens styrker og svakheter slik at oppgaven og forskningsprosessen er transparent.

## 2.1 METODE

En metode er en planmessig fremgangsmåte, gjerne med regler og prinsipper (Tranøy 2018). Denne masteroppgaven er en studie i samfunnsvitenskap, og det er derfor hensiktsmessig å benytte seg av studier og teknikker som ligger under samfunnsvitenskapelig metode. Innenfor samfunnsvitenskapelig metode finnes det et utvalg av ulike teknikker og fremgangsmåter for å hente inn informasjon, og svare på forskningsspørsmål.

Metoden som er anvendt i denne oppgaven er kvalitativ metode. Det som skiller kvalitative studier fra kvantitative studier er at metoden studerer et fenomen i sin kontekst, og søker en forståelse, heller enn en forklaring på fenomenet som studeres.

Kvalitative og kvantitative metoder har ulike kjennetegn, og tilhørende styrker og svakheter. Kvalitative studier kjennetegnes av myke data, som ord og samtaler. Studiene undersøker ofte et fenomen i sin kontekst. Forskeren bruker ofte teoretisk baserte konsepter og søker etter en forståelse for fenomenet som studeres (Silverman 2014). Kvantitative studier kjennetegnes av harde data som tall. Forskeren bruker dataene som samles inn til å generere statistikk for å se etter forklaringer og korrelasjoner (Silverman 2014).

Noe som må vurderes i et hvert forskningsprosjekt er den interne og eksterne validiteten av funnene som gjøres. Intern validitet er om forskeren måler det som er intensjonen å måle, altså om valgte indikatorer faktisk måler eller undersøker det forskeren ønsker å få svar på. Ved høy intern validitet har forskeren også god oversikt over eventuelle feilkilder, eller bias som kan påvirke forskningsresultatene. Ekstern validitet angår om resultatene kan overføres eller generaliseres til et større univers eller andre lignende studier (Silverman 2014). For å skaffe informasjon er datagrunnlaget basert på empiri gjennom semi-strukturerte intervjuer, litteraturstudier og dokumentanalyse av relevante planer og statlige - og kommunale dokumenter som gjenspeiler arbeidet med byvekstavtalen. Det vil komme en fylligere beskrivelse av disse dokumentene i kapittel 4, empiri.

## 2.2 CASESTUDIE

I oppgaven har jeg valgt å benytte metoden casestudie. Metoden åpner for å studere et sted eller én enhet detalj, i denne oppgaven vil det altså være selve byvekstavtalen som er enheten som studeres (Wæhle & Sterri 2016). Ved å bruke denne metoden er det mulig å gå i dybden for å finne ut mer om byvekstavtalen på Nord-Jæren, samt å gå nærmere inn i detaljene rundt regionen, kommunene som har signert avtalen og rundt selve rammeverket for avtalen. Ved at oppgaven er avgrenset til å kun studere byvekstavtalen for Nord-Jæren åpner det for å kunne gå dypere inn i caset. Det vil være svært nyttig for å i løpet av tiden som er til rådighet skulle kunne danne et godt bilde av det som skjer i byvekstavtalens virkeområde.

Til tross for at det er én case som studeres i detalj bør studien allikevel ha en ambisjon om å generalisere til et større definert univers (Bryman 2008). Studien vil kunne gi informasjon både rundt rammeverket til den spesifikke avtalen, men også kunne si noe om situasjonen i lignende byområder i Norge, som for eksempel i Bergen og Trondheim som har lignende avtaler.

Årsaken til at jeg har valgt å studere byvekstavtalen på Nord-Jæren er fordi Nord-Jæren er en av to byområder med Byvekstavtale, hvor Berge er den andre, men Nord-Jæren er den eneste hvor det er flere kommuner som inngår som avtaleparter. Oslo og Akershus, og Trondheim har den lignende bymiljøavtalen, men de vil sannsynligvis ved reforhandling i 2018 også få en byvekstavtale (Samferdselsdepartementet 2016).

## 2.2.1 SVAKHETER OG STYRKER VED CASESTUDIER

En svakhet ved casestudier er at det kan være vanskelig å trekke slutninger som er overførbare til andre caser ved kun å studere én case i detalj, som beskrevet i ekstern validitet (Wæhle & Sterri 2016). Det kan være vanskelig å trekke generelle konklusjoner basert på resultater fra bare ett casestudie. Til tross for dette vil resultatene kunne være overførbare til lignede kontekster. Dog er det også positive sider ved bruk av casestudier, metoden lar forskeren detaljert studere enheten som er objekt for observasjon. På denne måten er det mulig å tilegne seg mye kunnskap om det som studeres, nettopp fordi den studeres inngående i detalj, og fordi en kan benytte seg av flere metoder for å svare på forskningsspørsmålene (Wæhle & Sterri 2016). Den vil derfor i en oppgave som denne være en god metode for å tilegne seg mye kunnskap om en region, nettopp fordi metoden i seg selv avgrenser oppgaven til ett case.

## 2.3 LITTERATURSTUDIE

For å øke den eksterne validiteten på casestudiet har jeg også gjort en litteraturstudie. Dette for å kunne diskutere resultatene fra intervjuene og empirien i oppgaven i lys av teorier.

I casestudier kan det være vanskelig å generalisere resultatene til et større univers, men ved å diskutere og analysere resultatene fra intervjuene i lys av teori, kan en benytte seg av teorien for sammenligne resultatene i lignede saker (Yin 1994). I oppgavens litteraturstudie, kapittel 4, teoretiske perspektiver presenterer jeg teorier som er relevant for å forankre oppgaven i akademia. Det teoretiske grunnlaget vil også være viktig for å kunne analysere funnene mine, gi funnene ekstern validitet og for å svare på forskningsspørsmålene. Oppgavens teorigrunnlag er basert på eksisterende forskning om politiske transportpakker, kontraktbasert planlegging og depolitisering i strategisk planlegging.

## 2.4 DOKUMENTANALYSE

I dokumentanalysen har jeg gått gjennom dokumenter som er sentrale for byvekstavtalen, i tillegg til dokumenter som har vært viktige ved formingen og utviklingen av rammeverket. Dette er blant annet regionalplan for Nord-Jæren, selve byvekstavtalen og en rekke andre brev og planer fra de ulike forvaltningsnivåene som har blitt studert i tillegg til kommuneplanene for de aktuelle kommunene. Årsaken til at jeg studerer denne typen dokumenter er for å danne et mer helhetlig bilde av hvilke dokumenter som har vært gjeldene og førende for at avtalen er blitt som den er blitt, og hvilket handlingsrom de ulike forvaltningsnivåene har innenfor avtalens rammer. Det har også vært et mål å se på hvordan det argumenteres i de ulike dokumentene, og hvordan de ulike virkemiddelapparatene innrettes.

Som en del av dokumentanalysen har jeg sett på noen historiske utviklingstrekk i norsk planlegging. Dette vil være et bakteppe for hvordan utvikling av planverktøy har kommet frem til den type nasjonalt styrt planlegging som er i Norge i dag. Analysen starter på 60-tallet da Norge fikk planlov som forpliktet kommunene til å begynne med samfunnsplanlegging, og ikke bare arealplanlegging innenfor kommunegrensene. Videre har jeg studert hva som har vært viktige dokumenter og koblingene mellom dem, i tillegg til viktige milepæler som har vært ledende for utviklingen av de planverktøyene vi har arealplanleggingen i dag.

## 2.5 INTERVJU

Jeg har gjennomført kvalitative intervjuer for å få førstehåndsinformasjon om prosessen bak byvekstavtalen fra personer som har vært sentrale i utviklingen av byvekstavtalen og personer som skal være med å følge opp avtalen. Målet med intervjuene var å undersøke hvordan de ser på avtalen som et virkemiddel i den kommunale og regionale planleggingen, og hvilke fordeler og baksider dette verktøyet fører med seg. Det har vært viktig å få kunnskap fra relevante aktører om hvordan de ser for seg at avtalen vil kunne fungere i praksis. Det er fortsatt en fersk avtale, så intervjuer har vært avgjørende for å få kunnskap om temaer en ikke finner informasjon om i planarbeidene. Intervjuene ble gjennomført tett opp i avtaleinngåelsen, noe som gjorde at intervjuobjektene hadde det friskt i minnet, som igjen bidro med fersk informasjon til oppgavens empirigrunnlag. Intervjuer er en god metode innenfor kvalitative studier som kan gi innblikk i og tilgang på førstehåndsinformasjon om et emne, noe som er en av styrkene ved å benytte seg av intervjuer i kvalitative studier (Silverman 2014).

Intervjuobjektene er personer som har mye informasjon om, og eller direkte erfaring med prosessen bak, og utformingen av byvekstavtalen. Blant intervjuobjektene er det både byråkrater, areaplanleggere og politikere, jevnt fordelt på de ulike kommunene, fylket og staten og sekretariatet. Intervjuobjektene har blitt valgt ut for å gi en bredde på materiale, for å få innsikt i arbeidet fra alle tre forvaltningsnivåene, og på grunn av deres posisjon i arbeidet. Ettersom at jeg bare har intervjuet personer som arbeider i forvaltningen har jeg ikke hentet inn informasjon som forteller meg noe om innbyggernes oppfatning av arbeidet med byvekstavtalen. Dette kunne vært nyttig å gjøre ettersom jeg også diskuterer offentlig aksept av denne typen planarbeider, men det er allikevel ikke avgjørende for å kunne svare på problemstillingen. Fordi jeg må begrense oppgaven innenfor en tidsramme lot det seg ikke gjennomføre å intervju et utvalg av befolkningen. En annen faktor er at det også er tidkrevende å finne informanter, gjennomføre, transkribere og kode intervjuer. Jeg har derfor valgt å kun intervju personer som jobber tett opp mot byvekstavtalen.

Det har blitt gjennomført 11 semi-strukturerte dybdeintervjuer som en kilde til empiriske data, hvorav ni har vært ansikt til ansikt, og to er gjennomført over telefon. Intervjuene som ble gjort ansikt til ansikt ble tatt opp, for å sikre et rikt datamateriale. Alle intervjuobjektene har i forkant av intervjuene fått tilsendt en intervjuguide med temaene som ble tatt opp i intervjuet. Dette for at de kunne stille bedre forberedt til intervjuet, alle intervjuobjektene fikk også informasjon om hva studien handler om og hva informasjonen skulle brukes til. Ved å ha semi-strukturerte spørsmål ledes intervjuobjektene inn på forskjellige tema med både åpne, og noen mer konkrete spørsmål. Etter å ha stilt et spørsmål, eller introdusert et tema lot jeg intervjuobjektene lede hvor vi endte opp for hvert tema, eller spørsmål. Dette er for at intervjuobjektene ikke skal begrenses av satte ja eller nei spørsmål, men for å få mest mulig informasjon ut av intervjuobjektene, og samtidig holde en viss struktur for å komme gjennom alle temaene i intervjuguiden.

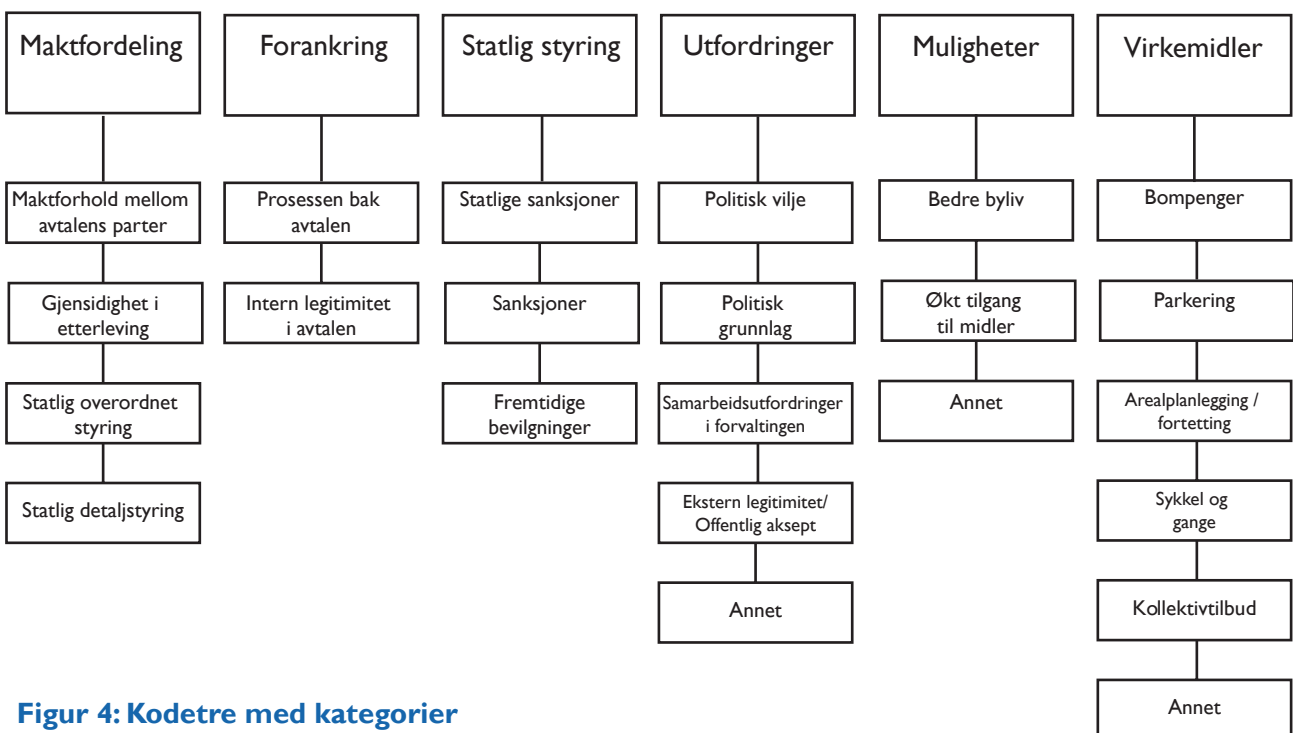
Til tross for at intervjuene har vært semi-strukturerte, og det har vært intervjuobjekter med ulik bakgrunn, har jeg hatt den samme "stammen" i alle intervjuene, men tilpasset de etter hvem jeg har intervjuet. Dette er et valgt jeg har gjort for å kunne få mest mulig relevant informasjon ut av hvert intervju, samtidig som jeg har kunnet få frem de ulike perspektivene på de samme temaene.

## 2.5.1 TRANSKRIBERING

Ved transkribering av intervjuene mine har jeg hørt på opptakene som ble gjort under intervjuene. Jeg har ikke transkribert intervjuene ordrett ord for ord, fordi transkribering i seg selv er svært tidkrevende, og jeg var kun ute etter intervjuobjektens holdninger og meninger, ikke etter hvordan de ordla seg. Det ble derfor ikke ansett som nødvendig å transkribere ord for ord. To av intervjuene ble gjort over telefon og da har jeg tatt notater underveis i samtalen. Alle transkriberinger og sammendrag blitt sendt over til intervjuobjektene for godkjenning før de er blitt tatt i bruk i oppgaven. Dette er for å forsikre meg om at jeg har oppfattet og tolket de de har sagt på riktig måte. Jeg har også sendt sitater over for å få godkjent direkte sitering på forhånd med de aktuelle intervjuobjektene før jeg benyttet meg av de i oppgaven.

## 2.5.2 KODING AV INTERVJUENE

I kodingen av intervjuene har jeg benyttet meg av en metode hvor jeg har valgt ut ulike kategorier som er knyttet opp til det teoretiske grunnlaget i oppgaven, og som har hjulpet meg å operasjonalisere forskningsspørsmålene mine. I tillegg til kategoriene har jeg laget underkategorier, eller temaer som vist i Figur 4 under. I kodingen har jeg lest gjennom de transkriberte intervjuene. Jeg har deretter trukket ut utsagn som passer inn i de ulike kategoriene slik at jeg på den måten samler alle utsagnene som hører inn under de ulike temaene og kategoriene. Det er mulig for et utsagn å ligge i flere kategorier. På denne måten skapes et bilde av hvilke holdninger intervjuobjektene har til de ulike temaene som er viktige å få kunnskap om for å kunne besvare forskningsspørsmålene.



Figur 4: Kodetre med kategorier

## 2.6 RELIABILITET OG VALIDITET I INTERVJUER

Reliabilitet handler om hvorvidt målinger er som gjøres er stabile, og om sannsynligheten for å få de samme resultatene ingen dersom undersøkelsen gjennomføres flere ganger. Om målingene har god reliabilitet avgjør hvor pålitelige de er (Store Norske Leksikon 2017b). Validitet går ut på hvorvidt man kan trekke

slutninger ut fra observasjonene, og at observasjonene svarer på og om de undersøker det forskeren hadde som formål å undersøke (Dahlum 2015). Dette er tett knyttet til intern og ekstern validitet, som beskrevet i kapittel 2.1.

Det er både positive og negative sider ved å gjennomføre intervjuer med personer som har jobbet tett på et case. Et positivt aspekt er at informasjonen en får gjennom intervjuene er førstehåndsinformasjon fra personer som har sittet tett på utarbeidingen av byvekstvtalen, og personer som er ansvarlige for implementeringen og oppfølgingen av den. Intervjuobjektene er både fagpersoner og politikere som er velinformerte og har erfaring om caset som studeres i oppgaven. Et negativt aspekt, men noe som også er viktig er at når en behandler informasjonen en får gjennom intervjuene at man som forsker har i bakhodet at intervjuobjektene nettopp har vært, og er tett på en prosess og et samarbeid som til tider er krevende, både administrativt og politisk. Dette kan føre til at de kanskje derfor vil gi svar som beskytter egen innsats, eller sin arbeidsgiver. Det er derfor ikke unaturlig at intervjuobjekter i noen situasjoner kan holde tilbake informasjon eller pynte på informasjon (Andersen 2006). Det er også viktig at jeg ser på min egen posisjon som forsker i intervjusituasjonen. Jeg har kjennskap til flere av intervjuobjektene på forhånd, gjennom arbeidserfaring i to av kommunene som er parter i byvekstvtalen. Dette kan være med på å farge intervjuet, fordi intervjuobjektet kanskje svarer annerledes hvis jeg hadde vært en nøytral eller ukjent person. Dette er en svakhet jeg som forsker må være bevisst på ved bearbeidingen av dataene som er samlet inn.

## 2.7 FORSKNINGSETIKK

For å gjennomføre denne oppgaven har jeg valgt å utføre dybdeintervjuer. Dette innebærer at jeg som forsker må ta spesielle hensyn med tanke på håndtering av informasjon kom kan identifisere intervjuobjektene. Alle representantene i utvalget er personer som innehar offentlige roller i forbindelse med byvekstvtalen, og det er derfor de er kontaktet for intervju, de er ikke kontaktet som privatpersoner. Da jeg tok kontakt med intervjuobjektene sendte jeg ut en e-post med informasjon om forskningsprosjektet og hva oppgavens skulle handle om. Jeg begrunnet også hvorfor jeg valgte å kontakte de jeg tok kontakt med i e-posten.

Ved å kontakte og lagre informasjon om respondenter som kan gjøre respondentene identifiserbare underveis og etter avsluttet prosjekt er man forpliktet til å søke tillatelse gjennom Norsk Senter for Forskningsdata (NSD), ette ble gjort før feltarbeidet startet opp. Etter avtale med intervjuobjektene vil ikke noen av navnene på intervjuobjektene oppgis direkte i oppgaven. Jeg har også spurt hvert intervjuobjekt direkte for godkjenning ved bruk av direkte sitering i oppgaven. Ettersom at alle intervjuobjektene innehar offentlige stillinger og verv, vil det kunne være mulig å finne fram til hvilke personer jeg har intervjuet, altså at de er indirekte identifiserbare, det skal derimot ikke være mulig å direkte kunne spore utsagn tilbake til enkeltpersoner, noe det også har blitt opplyst om ved oppstart av arbeidet. Ingen av respondentene representerer svake grupper i samfunnet, eller er under myndighetsalder, og jeg anser det derfor ikke som problematisk at en gjennom å lese oppgaven kan spore informasjon og uttalelser tilbake til intervjuobjektene.

Når prosjektet er avsluttet vil alle opptak og data som kan spores tilbake til respondentene slettes i tråd med NSDs retningslinjer. Se vedlegg 2 for brevet som ble sendt ut til respondentene.

# KAPITTEL 3



Figur 5: Utsikt fra Tou Scene i Stavanger



### 3. PRESENTASJON AV HISTORISK KONTEKST OG CASE-OMRÅDE

Dette kapitlet er delt i to, ført gis det en kort overordnet innføring i den historiske konteksten. Deretter presenteres Nord-Jæren, byområdet byvekstavtalen gjelder for. Det gis en innføring i hvilken betydning kommunene i byområdet har i en lokal kontekst, men også hvilken betydning det samlede byområdet har i en regional kontekst.

### 3.1 REGIONAL PLANLEGGINGS UTVIKLING

Planlegging handler om tid og utvikling over tid. Å ta et tilbakeblikk vil kunne øke forståelsen for hvorfor vi planlegger som vi gjør. Mye har skjedd fra planloven kom i 1965, frem til den type samfunnsplanlegging som er i dag, med en økt klimabevissthet og et ønske om å forbedre møtet med framtiden. Terje Kleven (2010) skriver at en kan se på planlegging som en arena for et møte mellom fag og politikk, hvor hensikten er å foreta bevisste valg om fremtiden basert på politiske verdier, faglig innsikt og kunnskap. Den politiske konteksten er i stadig endring, derimot er det en tendens som har blitt særlig fremtredende de siste ti årene - planlegging med tanke på klima og miljø. Dette har også blitt vektlagt både i NTP og i Nasjonale planretningslinjer, som jeg vil komme tilbake til i kapittel 5, empiri. Det er derimot ikke bare den politiske konteksten som er i konstant endring, byene vokser og klimaet endres, og det krever nye måter å planlegge på.

I 1965 ble det innført lovpålagt kommuneplanlegging etter bygningsloven av 1965 (Kleven 2010). Selv om det hadde vært en slags planlegging av arealene i kommunene før den tid ble den nye loven et startskudd for en ny type samfunnsplanlegging. En begynte også i større grad å differensiere mellom plannivåene mot den typen forvaltningssystem som er i dag.

Selv om det først ble lovpålagt kommuneplanlegging i 1965, ble en av de første byplanene som gikk utover kommunegrensene introdusert allerede i 1929, Harald Hals' plan for Stor Oslo. Siden de første store generalplanene på 20- tallet har det skjedd mye i samfunnsutviklingen og fokusområdene har vært mange. Alt fra å eie egen bolig og å utjevne sosiale forskjeller, noe som var et viktig fokus både politisk og i arealplanleggingen frem til 80- tallet. Planmyndigheten hadde en forsørgende rolle som skulle ivareta ikke bare arealspørsmål, men også boligsosiale spørsmål.

I 1981 kom det ny lov om lokal og regional planlegging – Planleggingslova, men den ble erstattet av en ny lov, Plan- og bygningsloven allerede i 1985. Lovens formål den gangen var å forvalte arealene til mest mulig gagn for den enkelte og samfunnet, samt å sikre gode oppvekst og levevilkår for barn.

Bærekraftsaspektet som står sterkt i Plan- og bygningsloven i dag, ble ikke introdusert før 2 år senere, i 1987 med Brundtlandkommisjonens rapport Our Common Future (UN 1987). Dette er en rapport som ikke bare har hatt stor betydning for klimabevisstheten i hele verden, men også for arealplanleggingen i Norge. Rapporten har vært med på å øke fokuset og bevisstheten på hvordan kloden forvaltes i dag, og hvilke konsekvenser dagens aktivitet og ressursbruk vil ha for morgendagens generasjoner, det at vi har bare én klode og at vi må begrense ressursbruken vår.

Det tok nesten 20 år før det samme fokuset med lov ble implementert i norsk planlegging, men med ny Plan- og bygningslov i 2008 kom også bærekraftperspektivet sterkere inn i planleggingen. I 2015 var det mer enn 7,5 milliarder mennesker på jorden, og over halvparten av disse bor i urbane områder. I 2050 er det beregnet at over to tredjedeler av verdens befolkning bor i urbane områder (Norad 2015). I takt med en økende befolkningsvekst i byområdene øker også behovet for samordning i planleggingen, befolkningen i byen vokser forttere enn hva en klarer å planlegge, og bygge for.

FNs bærekraftsmål ble vedtatt i 2015, og er en slags videreføring av Både Brundtlandrapporten og bærekraftmålene har blitt viktige ledestjerner for å planlegge og utvikle byene på en mer bærekraftig, og klimavennlig måte. Som nevnt innledningsvis i dette kapittelet ble bærekraftperspektivet innlemmet i den nye Plan- og bygningsloven i 2008, som trådte i kraft i juni 2009. Det er tydelig at det skjedde en stor utvikling i tankegangen på 20 år, ettersom at bærekraft nå er blitt en del av formålsparagrafen i gjeldende Plan- og Bygningslov.

*§ 1.1 Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.*

Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser (Miljøverndepartementet 2008). Plan- og bygningsloven er en sektorovergripende lov, dette innebærer at den gjelder for alle type virksomheter i byggeprosjekter. Det er også den viktigste loven for arealforvaltning i Norge (Solvik et al. 2017).

Fokuset i dag handler i større grad om klima og miljøutfordringer enn de sosiale utfordringene, i hvert fall i overordnede planer på regionsnivå. Planleggingen i norsk kontekst har jobbet seg gjennom mange av de problemene og utfordringene som sto seg sterkt på 70, 80 og 90 tallet, som for eksempel boligsosiale utfordringer. Planleggingen på regionalt nivå har nå beveget seg over i et spor hvor det handler om utfordringer som går ut over Norges landegrenser. En kan på en måte sammenligne det med en teori fra psykologien, Maslows behovspyramide (Store Norske Leksikon 2017a). Teorien går ut på at en må dekke alle de grunnleggende behovene som mat, trygghet og stabilitet før en kan begynne å tenke på selvrealisering og personlig utvikling. Overført til konteksten i denne oppgaven kan en da si at Norge som et av verdens rikeste land, og et verdens beste land å bo i (Mousavizadeh et al. 2016) har dekket de grunnleggende fysiologiske behovene.

Norge har kommet seg gjennom mange av de utfordringene flere land i verden fortsatt sliter med. Som utfordringer med tilgang på rent vann, fattigdom, trygghet, sikkerhet og sosial rettferdighet, dette kan være en årsak til at politikken og byutviklingen nå løftes til et nivå som er større enn oss selv.

Klimautfordringene er globale, men påvirkes i stor grad av lokale valg og tiltak, både i positiv og negativ forstand. Fokuset på, og anerkjennelsen av utfordringer knyttet til klima og miljø reflekteres i økende grad i den nasjonale, regionale og lokale planleggingen, og nå igjen i byveksttalen. Et verktøy staten bruker for å implementere tiltak på regionalt og kommunalt nivå for å nå nasjonale mål og internasjonale forpliktelser.

I 2008 og på nytt i 2012 vedtok Stortinget klimaforliket. Et forlik som skapte et økt ansvar, og en økt bevissthet rundt de klimautfordringene vi står overfor. Forlikene er et resultat av at det er bred politisk enighet om at Norge skal ta et ansvar for reduksjon i klimagassutslipp gjennom en aktiv nasjonal politikk. Avtalen inneholder mål for utslippsreduksjoner i 2020, herunder ambisjoner for nasjonale utslippsreduksjoner og et langsiktig mål om å omstille Norge til et lavutslippssamfunn (Regjeringen 2011).

Målet om nullvekst som først kom opp i klimaforliket i 2012, og ble videreført i neste NTP 2013-2023 (Samferdselsdepartementet 2013) som nevnt i innledningen 1.3. Dette markerer tydelig den overgangen og anerkjennelsen av den tiden vi nå er inne i, og en faktisk politisk anerkjennelse av de utfordringene vi står overfor med hensyn til klima og miljø.

Det legges nå inn i nasjonale planer at det må gjøres endringer i måten det planlegges på. Allikevel handler ikke nullvekst bare om klima, det er som nevnt i innledningen i kapittel 1.3 er det også et fremkommelighets spørsmål. Vi beveger oss inn i et skifte hvor det tidligere har vært et fokus på å forutse en utvikling, og deretter utvikle etter behovene som kommer. Tidligere har det vært løst med å bygge mer vei, men det er ikke mulig å bygge seg ut av køproblematikken (Strand et al. 2009). Med nullvekstmålet er målet å i størst grad utnytte den kapasiteten som i dag finnes på en best mulig måte. For å unngå store køproblemer ved at befolkningen øker må derfor færre kjøre bil, og heller reise med sykkel, gange og kollektiv. Nullvekstmålet skiller heller ikke mellom elbiler eller fossile biler, ettersom at begge biler bidrar like mye i køproblematikken.

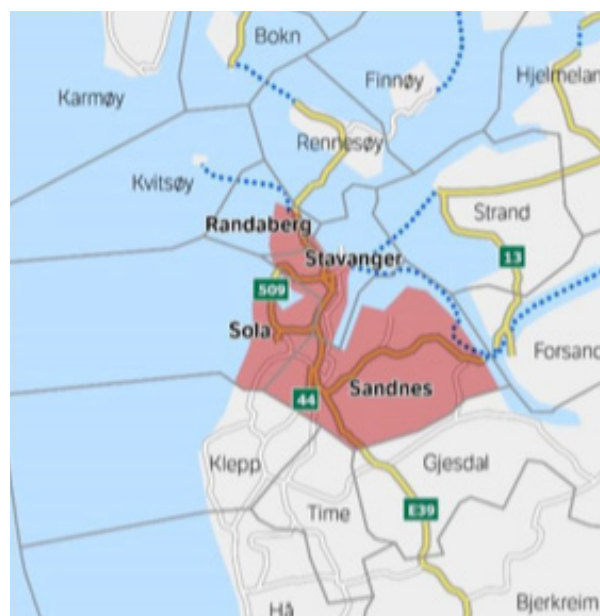
### 3.2 NYTT PERSPEKTIV OG SYN PÅ REGIONAL PLANLEGGING

På grunn av et nytt og større fokus på klima og miljøutfordringene vi står overfor, i tillegg til nye måter å reise og arbeide på, har dette endret måten vi ser på, og bygger byregioner på. På grunn av gode og hurtige vei- og baneløsninger kan vi nå reise lenger på kortere tid, selv uten bil. Dette har utvidet horisontene for hvor bo- og arbeidsmarkedene avgrenses. Utgjort distanse tar ikke lenger like lang tid, og en får et større areal å bevege seg på.

Et fokus som har vært voksende i den regionale planleggingen er å holde utviklingen tett på kollektivårene, og knutepunkter knyttet til kollektivtilbud. Dette gjøres for å redusere behovet for reiser med privatbil. Slik kan en lokalisere flest mulig boliger og tilbud innenfor et tjenesteområde. Dette er også noe som kommer tydelig frem både i de nasjonale retningslinjene, men også i regional plan for Jæren og i kommuneplanene til alle kommunene som er med i byveksttalen.

### 3.3 INTRODUKSJON TIL NORD-JÆREN

Regionen Jæren ligger i Rogaland fylke og har vokst med omtrent 70 000 innbyggere siden år 2000, og var hjem til nesten 330 000 i 2015. Regionen har hatt en større vekst enn i Norge som helhet (Statens Vegvesen 2017). Nord-Jæren er den nordre delen av regionen Jæren, som vist på kartet til høyre, Figur 5, og avgrenses av kommunene Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg. Det er disse kommunene som har signert byveksttalen sammen med Rogaland fylkeskommune og staten, det er de samme kommunene som inngår i bypakken og mobilitetspakken. Nord-Jæren har en befolkning på nesten 250 000 innbyggere (SSB 2017a ;SSB 2017b; SSB 2017c; SSB 2017d). Hovedårsaken til at befolkningsveksten siden år 2000 har vært rekordhøy knyttes til arbeidsinnvandring fra EØS-land, spesielt i høykonjunkturåret 2007.



**Figur 6:** Kartet viser den geografiske avgrensningen av byområdet byveksttalen for Nord-Jæren, kommunene Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg.

Store deler av denne innvandringen skyldes aktiviteten innen olje og gass, som er en av de største sektorene på Jæren. Nord-Jæren er også en av Norges største byregioner, en region som har hatt en sterk vekst i både næring og befolkning de siste tiårene (Statens Vegvesen 2017). En slik eksplosiv utvikling over kort tid krever gode grep både innenfor areal- og transportplanleggingen for å kunne håndtere veksten på en god måte.

Arealbruk, byens fysiske form og funksjonslokalisering, henger sammen med innbyggernes reisebehov og reisemiddelvalg (Statens Vegvesen 2017). Et kjennetegn for Nord-Jæren er en polysentrisk, eller flerkjernet bystruktur. Dette har bidratt til å øke rivaliseringen mellom Sandnes og Stavanger (Helle et al. 2006). To byer, begge med gode og funksjonelle bysentraer, i hver sin ende av den nye bussveien illustrert under på Figur 7. I tillegg til at det er to fungerende byområder i den samme regionen, ligger Forus, som vist på på neste side, et stort industriområde i mellom de to byene og deles av tre av kommuner; Stavanger, Sandnes og Sola, som illustrert også på Figur 7.

Storbyområdet på Nord-Jæren skiller seg ut fra andre norske storbyområder med en stor andel småhus, eneboliger, tomannsboliger og rekkehus. Over 70 prosent av boligene er småhus (Statens Vegvesen 2017). Dette kommer delvis av at en gjennom mange år har bygd spredt, uten gode kollektivløsninger eller fokus på fortetting i knutepunktsområder. Måten denne morfologiske byregionen har utviklet seg på gjennom de siste tiår har stadig skapt et økt behov for privatbil. Det er mange steder hvor det bygges langt unna kollektivaksene, som har økt behovet for privatbil i store deler av byområdet. Det kan være med å forklare den lave kollektivandelen i regionen ettersom det ikke er økonomisk lønnsomt å drive et relevant kollektivtilbud til alle småstedene som er innenfor storbyområdet (Rogaland Fylkeskommune 2013).

Jærbanen går parallelt med den nye bussveien og kan beskrives som en ryggrad i kollektivsystemet. Den nye 50 kilometer lange bussveien skal bygges nesten parallelt med Jærbanen. Dette vil styrke kollektivtilbudet i den aksen hvor det bor flest. Allikevel vil den og bussveien sammen bare betjene kollektivbehovet til 25% av befolkningen på Nord-Jæren. For å oppnå en reduksjon i bruken av privatbil, og en økning i antall reisende med kollektiv er det viktig at det legges bedre til rette for et sømløst kollektivsystem som frakter folk fra der de bor og er, til dit de skal. Det er viktig at buss, bane, sykkel og gange blir konkurransedyktig med å kjøre bil.



**Figur 7:** Kartet viser hvor den nye bussveien skal gå mellom kommunene i byområdet. De gule områdene er bomringene som går rundt alle sentrumsområdene, i tillegg til Forus og flyplassen.

Nord-Jæren er det byområdet i Norge med lavest andel gående og syklende (Rogaland Fylkeskommune 2013). Det betyr at det er et betydelig forbedringspotensial i å få flere til å velge bort bilen. En rapport fra Transportøkonomisk institutt viser at innbyggerne på Nord-Jæren opplever kollektivtilbudet som dårligere enn hva det faktisk er, sammenlignet med Osloborgere som opplever kollektivtilbudet som bedre enn hva det er (Uteng & Voll 2016).

Dette understreker det faktumet at det må en holdningsendring til blant innbyggerne på Nord-Jæren dersom en skal få til en økning i antall reiser med kollektivtransport. Mobilitetspakken som nevnt innledningsvis i kapittel 1.2.2 inngår i byvekstavtalen, og arbeidet der vil være avgjørende for å endre folks holdninger og reisevaner, men også for å legge bedre til rette for smidige reiser med gange, sykkel og kollektiv.

### **3.3.1 NORD-JÆREN I EN REGIONAL KONTEKST**

Stavanger-regionen og Nord-Jæren har fra begynnelsen på 70-tallet vært det byområdet i Norge som har hatt størst vekst i befolkning og sysselsetting. Veksten var spesielt stor fra 2003 og fram til finanskrisen i 2008 (Greater Stavanger 2015). Fra 2003 til 2013 ble det skapt nesten 47.000 arbeidsplasser i regionen, og innbyggertallet økte med nesten 52.000 (Greater Stavanger 2015). Dette er en vekst som ikke bare er viktig for de som bor i kommunene, det er også med å skape arbeidsplasser for de som bor i de omliggende kommunene. Med en slik vekst er det avgjørende å ha gode planer, og kommuner som er villige til å legge til rette for vekst i regionen.

Sett i en regional kontekst er Nord-Jæren den største byregionen mellom Bergen i nord og Kristiansand i sør. Selv utenfor kommunegrensene som denne oppgaven avgrenses av er det innbyggere i flere av de omliggende kommunene som har sitt arbeid i enten Stavanger, Sandnes, Sola eller Randaberg. Både knyttet til de store virksomhetene i Stavanger og Sola, så vel som på Forus er det mange arbeidsplasser knyttet til olje- og gassvirksomhet, den næringen som gjennom tidene har vært den største i regionen.

Jæren, og Nord-Jæren, er et område med store arealer knyttet til jordbruk og matproduksjon. Det er derfor blitt fremhevet som viktig i Regionalplan for Jæren og i byvekstavtalen at den fremtidige veksten i byområdet skjer som foretteing i allerede utbygde områder med gode kollektivforbindelser (Rogaland Fylkeskommune 2013). Dette er både et jordvernstiltak, men også et miljøtiltak for å hindre ytterligere byspredning. Kommunene som har signert byvekstavtalen blir derfor nødt til å prioritere fortetting fremfor å bygge ut nye områder. Dette er med på å verne om landbruk, natur og fritidsområder (LNF), som vil gjøre det vanskeligere å bygge ned matjord og fritidsarealet. Dette vil være viktig både i lokal og regional kontekst, men også nasjonalt i forhold til matproduksjon og bevaring av matjord. Matjord er en viktig ressurs, og forskning peker på at det er svært ressurskrevende, men også vanskelig å tilbakeføre matjord dersom den har blitt flyttet på, eller bygd ned (Haraldsen 2012).

## **3.4 KOMMUNENE STAVANGER, SANDENS, SOLA OG RANDABERG**

### **3.4.1 STAVANGER**

Stavanger er den største kommunen i innbyggertall, og har en befolkning på 133 139 (SSB 2017d), og er med det Norges fjerde største by, og sete for fylkesadministrasjonen i Rogaland. Stavanger er en kommune med mange arbeidsplasser, og det er stor arbeidspendling mellom de fire kommuner, hvorav den største arbeidsinnpendlingen er til Stavanger hvor nesten 17 500 pendler inn for arbeid fra de tre øvrige kommunene i byveksttalen (Greater Stavanger 2016).

Mange av de største bedriftene innenfor olje og gass holder til i Stavanger, om for eksempel Statoil, som har sitt hovedkvarter på Forus. I tillegg til mange arbeidsplasser ligger det også andre store institusjoner i Stavanger som Oljedirektoratet, Petroleumstilsynet og Universitetet i Stavanger. Stavanger Universitetssykehus ligger i dag på Våland, men skal i 2023 flyttes opp til universitetet på Ullandhaug, noe jeg vil komme tilbake til i kapittel 7.6. Stavanger er med andre ord en by som er under stadig utvikling, noe som reflekteres gjennom store infrastruktur- og byggeprosjekter.

### **3.4.2 SANDNES**

Sandnes er den nest største kommunen etter innbyggertall på Nord-Jæren med en befolkning på 76 328 (SSB 2017b), men det er den kommunen som er størst i areal. Sandnes inngikk nettopp avtale med Forsand kommune i Ryfylke om kommunesammenslåing. Kommunen vil da bli enda større, og heller ikke være sammenhengende i landareal. Det signaliseres at nye Sandnes som da består av Sandnes og Forsand vil inngå i byveksttalen som Sandnes kommune. Sandnes grenser til Stavanger i nord, og de to byene er tett knyttet sammen med både bussvei og Jærbanen, og de har så å si vokst sammen. Slik som i Stavanger kommune er mye av næringslivet i Sandnes også knyttet til olje- og gassvirksomhet.

### **3.4.3 SOLA**

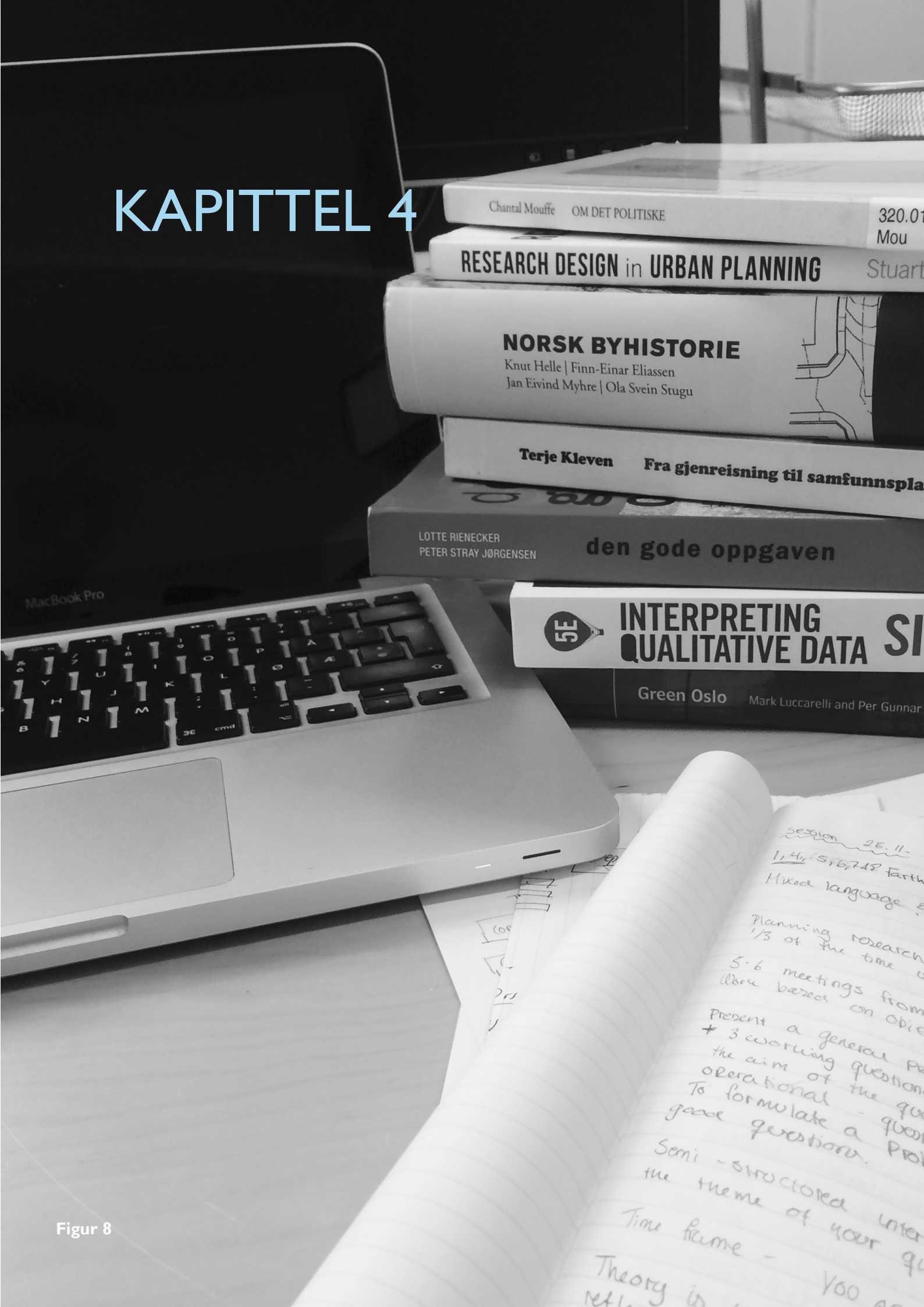
Sola er en kommune, som både i areal og med et innbyggertall på 26 265 (SSB 2017c) er liten i forhold til Stavanger og Sandnes. Likevel innehar den svært viktige funksjoner. Risavika er den største industrielle

havnen for offshorevirksomhet i regionen, og ligger i Sola. Risavika havn har omtrent like mange arbeidsplasser som Sandnes sentrum (Statens Vegvesen 2017). Stavanger lufthavn Sola ligger midt i kommunen, i tillegg til Sola flystasjon hvor 330 Skvadronen og hovedredningsentralen for Sør-Norge holder til. Flyplassen er også svært viktig for olje- og gassproduksjonen i Nordsjøen, fordi mange av helikoptrene som flyr ut til rigger og plattformer har base på flyplassen. Kommunen har en arbeidsinnpendling fra de tre øvrige kommunene på over 11 300 (Greater Stavanger 2016), mange av disse arbeidsplassene er tilknyttet Risavika havn og de store selskapene som holder til i Tananger.

### **3.4.4 RANDABERG**

Randaberg er Norges minste landkommune, og er også den minste kommunen i byveksttalen, både i areal og med et innbyggertall på 10 972 (SSB 2017a). Kommunen grenser kun til Stavanger på land i sør, men har tunnelforbindelse til Rennesøy i Nord. Dette er en forbindelse som er viktig med hensyn til gjennomgangstrafikk og arbeidspendling. Det er få arbeidspendlere fra de tre øvrige kommunene inn til Randaberg, bare i overkant av 1300, sammenlignet med en arbeidsutpendling på nesten 3250 (Greater Stavanger 2016). Randaberg er en landbrukskommune, og har store friluftsområder og landbruksområder for matproduksjon.

# KAPITTEL 4



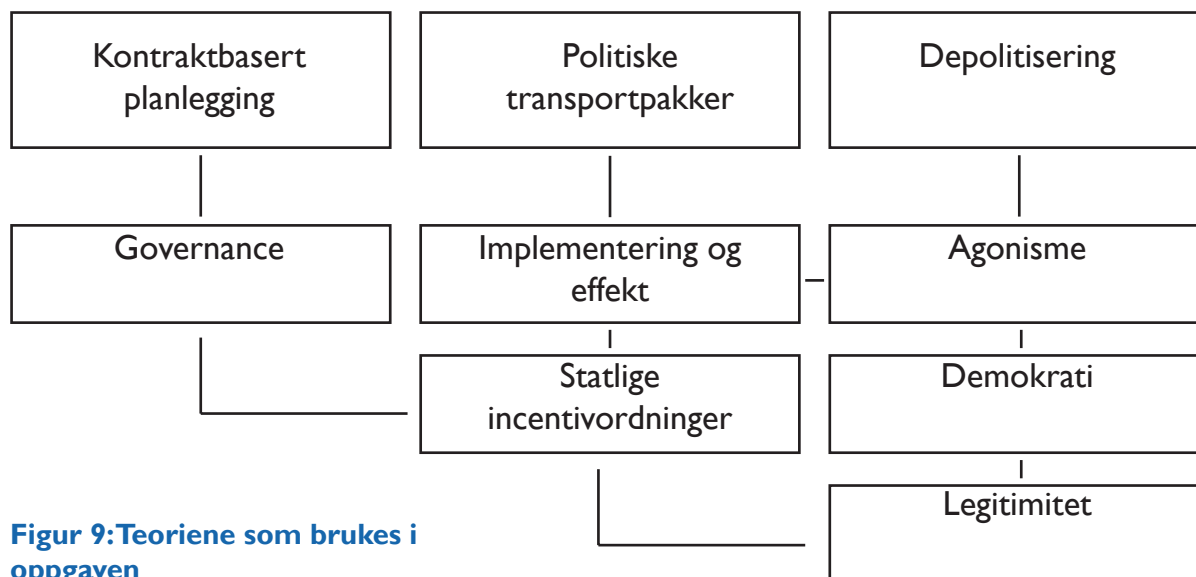
Figur 8



## 4. TEORETISKE PERSPEKTIVER

Dette kapitlet tar for seg de teoretiske perspektivene jeg skal benytte meg av i oppgaven. Teorien er som linser eller perspektiver en bruker for å studere ett fenomen. Det teoretiske grunnlaget vil være viktig for å analysere det empiriske grunnlaget i oppgaven. Til slutt i kapitlet oppsummerer jeg de ulike teoriene, og gir en begrunnelse hvorfor de er relevante for oppgavens diskusjon

Teorien kan ses på som briller eller et perspektiv å se en case gjennom. Ulike teorier gir ulike perspektiver. Teoriene jeg har valgt å studere vil hjelpe meg å belyse det jeg studerer slik at jeg på en god måte kan svare på forskningsspørsmålene mine. Jeg har valgt ut tre retninger, innenfor planteorien. De går på mange måter hånd i hånd, men de er allikevel med på å gi en bredere forståelse av de bakenforliggende årsakene til det jeg studerer. Det teoretiske grunnlaget er delt inn tematisk hvor jeg har studert teorier knyttet til kontraktbasert planlegging, politiske transportpakker og rammeverket bak. Til slutt depolitisering, herunder agonistisk pluralisme og depolitisering i planleggingen, som vist i Figur 9 under.



**Figur 9: Teoriene som brukes i oppgaven**

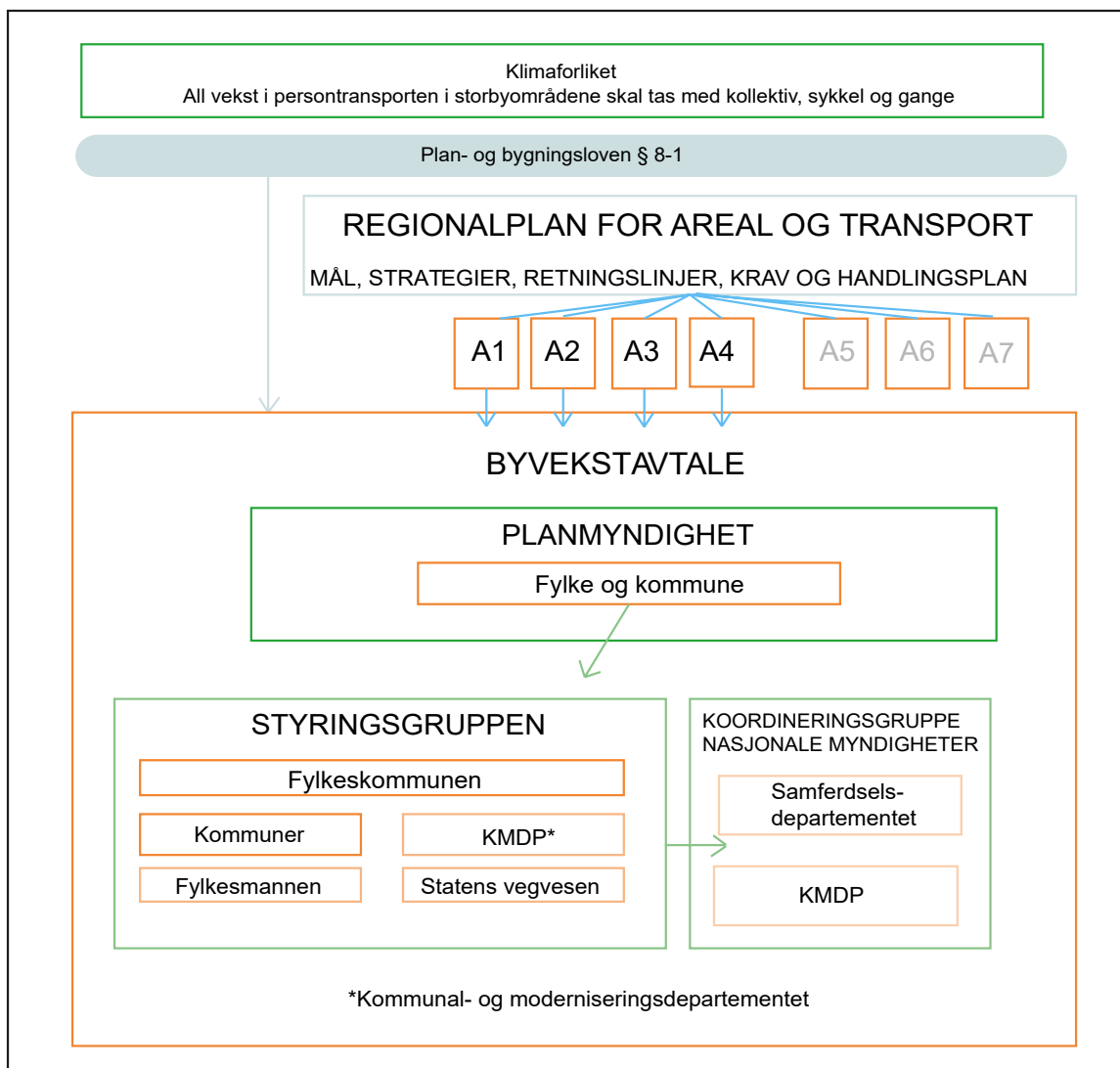
## 4.1 KONTRAKTBASERT PLANLEGGING

### 4.1.1 AVTALER PÅ TVERS AV SEKTORER

Å samordne areal- og transportplanleggingen gjennom planer er blitt viktig for å politisk fremme nasjonale mål om en bærekraftig utvikling i Norske storbyer. Gjennom å samordne planleggingen på tvers av ulike sektorer er det blitt utviklet avtaler på tvers av forvaltningsnivåene for å bedre kunne håndtere utviklingen under ett felles rammeverk. Som nevnt innledningsvis i kapittel 1.2 er det et nasjonalt mål om å nå nullvekst i persontransport med personbil. Et verktøy for å nå disse nasjonale målsetningene er å nedskalere nasjonalt ansvar til kommunenivå. Kommunen har stor råderett over egne arealer, og det er derfor essensielt å ha kommunen med som en part lokalt dersom de nasjonale målene skal nås (Tønnesen 2015b).

Denne typen avtalesfesting av planlegging er på siden av og implementeres parallelt med det lovbestemte plansystemet. Jeg vil i denne oppgaven kalle det for avtalens parallellitet. Planen er ikke juridisk bindende, på samme måte som en strategisk plan som er forankret i Plan- og bygningsloven. Istedenfor å være en strategisk plan kan avtalen kan heller karakteriseres som en langsiktig intensjonsavtale og er en form for institusjonalisering av planleggingen gjennom avtale. Intensjonen bak denne typen avtaler er å gjøre det enklere og mer forutsigbart for forvaltningsnivåene i å samarbeide om et felles mål, ettersom at alle partene i avtalen sitter ned rundt samme bord og forhandler seg i mellom.

Figur 10 på neste side illustrerer den organisatoriske strukturen mellom forvaltningsnivåene i en politisk transportpakke, slik som i byvekstavtalen.



**Figur 10: Byvekstavtalens struktur i forvaltningssystemet**

At avtalen ikke er juridisk bindende kan anses å være problematisk. Ved å ikke være en del av de juridisk bindende planene etter Plan- og bygningsloven går den fri av en rekke demokratiske prosesser og krav, som for eksempel kravet til offentlig medvirkning. Dette kan reise spørsmål ved planens og avtalens legitimitet. Avtalen er utviklet i samarbeid og bestemt mellom parter i et nettverk, og ikke gjennom demokratiske prosesser som ved annen planlegging som angår arealbruk. Prosessen bak avtalen kan derfor ha en viss form for demokratisk underskudd (Givoni & Banister 2013).

#### 4.1.2 STATLIG NEDSKALERING AV ANSVAR

Bærekraft har de siste årene fått mer plass som politisk agenda, og planleggingen er et viktig verktøy for å oppnå mer klimavennlige byer. Transportsektoren er identifisert som essensiell i arbeidet med å redusere klimagassutslippene sammen med å samordne areal og transportplanleggingen for å redusere bilbruk (Miljødirektoratet 2018). For å legge forholdene bedre til rette for redusert bilbruk er politiske transportpakker blitt ett av de viktigste virkemidlene staten har for å implementere nasjonale mål i planleggingen inn i arealplanleggingen for å oppnå ønskede resultater på lokalt nivå. Til tross for at staten går inn både institusjonelt og med finansiering er det en gjensidig avhengighet mellom lokale og statlige myndigheter for å lykkes med denne typen planlegging. Partene i byvekstavtalen skal jobbe mot ett felles mål, nullvekst.

Internasjonale forpliktelser filtreres og delegeres fra statlig, ned på lokalt nivå. De største norske byområdene er organisert gjennom politiske transportpakker som regulerer areal- og transportplanleggingen. Disse pakkene er karakterisert ikke bare gjennom alle virkemidlene, men også gjennom aktørene på de ulike forvaltningsnivåene.

Som en konsekvens av statlig innblanding i denne type planlegging bidrar de politiske transportpakkene med økte midler til lokalområdene, noe som er viktig for å opprettholde legitimiteten i planleggingen, og er i stor grad et viktig virkemiddel og incentiv for å redusere bilbruken (Tønnesen 2015b).

### 4.1.3 GOVERNANCE

Tor Medalen beskriver governance er et nytt moteord i offentlig politikk. Til forskjell fra government handler ikke governance om myndighetsstyring i tradisjonell forstand gjennom politiske myndighetsorganer, men gjennom andre mekanismer og organer enn hva som tradisjonelt har vært gjort. På ett vis kan en kalle det indirekte politisk styring (Medalen 2008). Slik er byvekstavtalene ikke bare en samling av tiltak, med tilknyttet finansiering. Avtalen innebærer også etablering av et samarbeidsnettverk, i engelskspråklig litteratur ofte referert til som governance network.

Gibbs og Jonas (2000) benytter governance-begrepet for å beskrive en metode staten bruker for å nedskalere statlige mål initiativer ned på et lokalt nivå, for å indirekte kunne påvirke den lokale utviklingen. Byvekstavtalen er å betrakte som et nytt verktøy for slik styring. Aktørene og styringsverktøyene er annerledes, og som nevnt i kapittel 5.1.1, parallell til det allerede etablerte plansystemet.

Betegnelsen metagovernance brukes også om slik styring. Og i dette tilfellet handler det altså om hvordan staten gjennom metagovernance søker å påvirke lokalt og regionalt nivå gjennom byvekstavtalene. Staten bidrar finansielt, og har klare forventninger for hva som skal oppnås og hvordan samarbeidet skal være i byvekstavtalene. Sørensen og Torfing (2009) framhever fire former for styringsmuligheter, eller metagovernance, som politikere og offentlig ansatte kan benytte seg av. Tilpasset denne oppgavens tema, byvekstavtalen og det tilknyttede samarbeidsnettverket, ansees tre av disse som særlig relevante;

**Nettverk design** – Eksempel: Staten har vært sentrale i utformingen av avtalen og legger for eksempel premisset om at avtalen omhandle samordnet areal- og transportutvikling. Videre legger de premisset om samarbeid mellom forvaltningsnivå og at det skal være gjensidig forpliktelse for måloppnåelse mellom partene.

**Nettverk rammeverk** – Eksempel: Det er staten som har fastsatt at byvekstavtalenes overordnede målsetning er nullvekstmålet og at økonomiske midler kan holdes tilbake dersom noen av partene ikke oppfyller sine forpliktelser i henhold til avtalen.

**Nettverk deltakelse** – Eksempel: Staten, ved Statens vegvesen, leder byvekstavtalens styringsgruppe og er på denne måten sentralt plassert med tanke på å påvirke hvordan areal- og transportutvikling diskuteres i avtaleområdet.

## 4.2 POLITISKE TRANSPORTPAKKER

### 4.2.1 STATLIGE INCENTIVORDNINGER

Politiske transportpakker kan være et godt verktøy for å oppnå en ønsket holdningsendring gjennom politisk styrt planlegging. Gjennom politikk kan det fremmes ønsker om en holdningsendring, og gjennom å bruke virkemidler eller incentivordninger oppnå den ønskede atferdsendringen (Givoni et al. 2012). Et eksempel på dette er at bilen tidligere var det mest politisk fremmede transportmiddelet, det ble markedsført som en forlengelse av friheten. Det ble godt tilrettelagt for privatbilismen gjennom arealplanleggingen, som for eksempel god tilgang på parkeringsplasser og prioritet i bybildet. I senere, og nå i nyere tid har en oppdaget at å fremme privatbilismen i byplanleggingen er en lite bærekraftig løsning, både økonomisk, sosialt og miljømessig. Bilen er heller ikke ansett som et like positivt element i bybildet som det var før, og en planlegger heller bilene ut av byen enn inn i byen. Som en konsekvens av denne "utviklingen" forandret incentivene seg, og det å kjøre bil er ikke lenger det mest ønskelige, bilene planlegges i større grad vekk fra sentrum gjennom fjerning av parkeringsplasser i tillegg til at avgiftene for å kjøre inn i byområdene øker. Det er heller satt i gang tiltak og incentivordninger for å gjøre det mer attraktivt og praktisk å velge kollektivt, gange og sykkel fremfor privatbil. Dette er en konsekvens av at politikken har endret seg, som igjen gjenspeiles i planleggingen, gjennom bruk av for eksempel transportpakker som byvekstavtalen.

### 4.2.2 IMPLEMENTERING OG EFFEKTIVITET

For å få god gjennomslagskraft i en transportpakke er det viktig å fokusere på implementering og virkemiddelbruk fremfor å fokusere på effektivitet. Dette kan eksemplifiseres med at det kommer til å ta tid å endre menneskers atferdsmønster, særlig når det kommer til reise og transport i hverdagen (Givoni et al. 2012). Derfor det er ikke nødvendigvis slik at en vil få umiddelbare positive resultater når en transportpakke trer i kraft. Det er derimot viktig at de nye endringene implementeres på en god måte, slik at de er lettere å akseptere for de som føler seg tvunget til å endre reisevanene sine.

Det er også viktig å unngå motsetninger i virkemiddelbruken, og det er derfor nødvendig å se på forholdet mellom transportformene. Dersom det skal bli dyrt og vanskelig å kjøre bil, er en avhengig av at det finnes et relevant kollektivtilbud som er konkurransedyktig i reisetid. Dette fokuset på god implementering fremfor effektivitet er uhyre viktig for å opprettholde pakkens gjennomslagskraft og legitimitet blant innbyggerne dersom en ønsker å få til den ønskede atferdsendringen (Givoni et al. 2012).

Bompenger er en av hovedinntektskildene i bypakken som en del av byvekstavtalen, og betales av en stor velgergruppe. Offentlig aksept er viktig for å få gjennomført transportpakker. Det er derfor viktig at den almene befolkningen ser problemet som tiltakene og virkemidlene utløses av, hvis ikke vil det være vanskeligere å få offentlig aksept (Korneliussen 2012). Dette er det samme som støttes opp av Givoni som nevnt i forrige avsnitt 4.3.1. Dersom befolkningen opplever å bli lyttet til, og får muligheten til å medvirke i prosessene som leder til innføringen av nye virkemidler er sjansen større for at tiltakene som settes i verk aksepteres. Dette øker også sjansen for en vellykket implementering og positive resultater av tiltakene.

## 4.3 DEPOLITISERING AV PLANLEGGINGEN

### 4.3.1 DEMOKRATISK UNDERSKUDD

En kan se på kontraktstyrt planlegging som en depolitisering av planleggingen. Ettersom at prosessene for beslutninger og avgjørelser kun gjøres internt i en styringsgruppe fjernes de fra den demokratiske plattformen, og det demokratiske aspektet i avgjørelsene forsvinner. Det er som nevnt tidligere i kapittel 5.1.1 ingen krav til offentlig medvirkning i denne typen planer eller avtaler, alle beslutningene tas av folkevalgte og byråkrater rundt forhandlingsbordet. I motsetning til planer som behandles etter Plan- og bygningslovens bestemmelser, som skal avgjøres i kommune- eller bystyret.

Til tross for at det er store forskjeller på kommunene som er parter i avtalen skal ikke en stor kommune som Stavanger ha en større eller sterkere stemme ved forhandlingsbordet enn hva en liten kommune som Randaberg har. Partene skal formelt sett være likeverdige – og alle beslutningene skal avgjøres med konsens. Det er likevel viktig å belyse at det da ikke vil være representativt med tanke på befolkningsfordeling at alle kommunene har like mange representanter rundt bordet. Det gjenspeiler da ikke den politiske forankringen i avtalen. Det kan anses som et politisk og demokratisk underskudd, som videre kan stille spørsmål ved legitimiteten i avtalens beslutninger.

### 4.3.2 ALLMENNHEITENS DILEMMA

Som i allmenningens tragedie bygger allmennhetens dilemma eller the commons dilemma på at det er vanskelig å sette et felles gode og kollektive interesser høyere enn individuelle behov (Store Norske Leksikon 2018). Som for eksempel er det mer komfortabelt å kjøre bil til og fra jobb, men det vil påvirke luftkvaliteten i byen, som vil gå ut over alle, ikke bare deg selv. Mange slike valg som setter individuelle interesser høyere enn en samfunnets felles interesse om å ha renere luft vil samlet sett påvirke alle på en negativ måte (Korneliusson 2012). Det er rent psykologisk vanskelig for mennesket å sette felleskapets behov høyere enn sine egne behov, særlig dersom en ikke er overbevist eller har tillit til argumentet om hvorfor man heller burde la bilen stå. I kontekst med byvekstavtalen kan dette overføres ved at det for mange vil oppleves som krevende å velge bort bilen for å nå det felles målet om nullvekst.

### 4.3.3 LEGITIMITETSUTFORDRINGER VED STRATEGISK PLANLEGGING

Strategisk planlegging er ulik fra kommuneplaner eller reguleringsplaner som er juridisk bindende på den måten at strategiske planer er uformelle, og ikke juridisk bindende planlegging. Dermed er en frigjort fra en del steg i planprosessen som blant annet offentlig medvirkning. De som berøres av planen har heller ikke innsigelsesrett eller klagerett på samme måte som ved en ordinær reguleringsplan, eller kommuneplan. Planleggingen beveges altså over på en plattform som blir mer udemokratisk og depolitisert. En utfordring ved strategisk planlegging er at dersom de ikke blir ansett som legitime av befolkningen kan den miste sin gjennomslagskraft.

Ved å benytte seg av strategisk planlegging er en spart for en del prosesser som inngår i den type planarbeid som er juridisk bindende. Det er heller ikke samme innsigelsesrett og klageadgang i en strategisk plan på samme måte som i juridisk bindende planer (Mäntysalo et al. 2014). Når planleggingen blir overlatt til politikere og byråkrater i en styringsgruppe kan det oppstå et legitimitetsproblem. Videre hevder Mäntysalo (2014) at ikke-juridisk bindende strategisk planlegging ikke kan være legitim med mindre den kan supplere den juridisk bindende delen av plansystemet. Dette er for å sikre viktige egenskaper i strategisk plan, samtidig som viktige prosesser blir ivaretatt, noe de bare kan bli gjennom den juridisk bindende planprosessen (Mäntysalo et al. 2014).

#### 4.3.4 AGONISTISK PLURALISME

En antagonist ser på motstanderen som en fiende, og skiller mellom dem og vi, og ser ikke på motstanderens synspunkter som legitime. Agonisme forsøker til forskjell fra antagonisme og finne en løsning mellom motstanderne, samtidig som den anerkjenner motstanderens synspunkter.

Agonismen forsøker å finne en felles grund for å finne en løsning og diskutere problemene for å kunne komme til en felles løsning. Den belgiske filosofen Chantale Mouffe skriver at;

*Det finnes ingen rasjonell konsensus som ikke også ekskluderer noen (...) For at en konflikt skal kunne godtas som legitim, må den ha en form som ikke ødelegger den politiske sammenslutningen (Mouffe 2015).*

Dette kan tolkes som at dersom noen har synspunkter som ikke stemmer overens med majoriteten, eller dersom synspunktene vil kunne sette en stopper for en konsensusbasert enighet, vil den ikke anses som legitim, og dermed ekskluderes fra fellesskapet som skal ta beslutningen.

I planlegging med offentlig medvirkning vil det alltid være motstand, selv i konsensusbaserte avgjørelser (Lange & Refstie 2014). Gjennom den formen byvekstavtalen og andre politiske transportpakker har, som er konsensusbaserte og som slipper offentlig medvirkning er det altså stor sjanse for at en allikevel ikke klarer å unngå konflikt både internt og eksternt. Det vil alltid være noen som ikke er enige, men deres meninger vil ikke oppfattes som legitime dersom den ikke støtter opp under det felles målet i prosjektet. Dette kan ses på som en demokratisk brist dersom all motstand oppfattes som fiender av prosjektet og blir ansett som ikke legitim kritikk, noe som ytterligere vil være med på å de-politisere planleggingen (Lysgård & Cruickshank 2013).

#### 4.4 OPPSUMMERING

Teori	Anvendelse og relevans
<b>Kontraktbasert planlegging</b> - Statlig nedskalering av ansvar - Governance	Byvekstavtalen et samarbeidsnettverk og er et eksempel på kontraktstyrt planlegging. Det at byvekstavtalen er strukturert som et nettverk et viktig kjennetegn på denne formen for governance. Dette innebærer at det er nye aktører og metoder enn hva som tidligere har brukt i planleggingen. Staten har på denne måten mer makt over den lokale arealplanleggingen.
<b>Politiske transportpakker</b> - Incentiver og belønningssordninger - Implementering	Incentiver og belønning er avgjørende for at en politisk transportpakke skal kunne gjennomføres på en god måte. Dessuten er det viktig å fokusere på implementering og virkemiddelbruk fremfor effektivitet. Dette er viktig for å opprettholde legitimiteten i planarbeidet, og aksepten blant innbyggerne.

<p><b>Depolitisering</b></p>	<p>Politiske transportpakker konstrueres og lages parallelt med det etablerte plansystemet etter Plan- og Bygningsloven. Dette gjør at det ikke stilles de samme kravene til prosesser som offentlig medvirkning . Det at partene forplikter seg til en avtale, er med på å uthule de demokratiske prosessene som har vært med på formingen av planen.</p>
<p>- Demokratisk brist</p>	<p>Plan- og bygningsloven gjelder for all type virksomhet i byggeprosjekter. Allikevel finnes det ingen føringer i Plan- og bygningsloven for byvekstavtalen. Avtalen er en form for strategisk planlegging, og åpner opp for minimal offentlig medvirkning. Beslutningene gjøres administrativt i styringsgruppen.</p>
<p>- Allmenhetens dilemma</p>	<p>Byvekstavtalen består av ulike parter med ulike interesser, som sammen skal jobbe mot ett felles mål. Teori viser at det er krevende å sette egne behov og interesser til side for å jobbe mot noe som er større enn en selv. Dette er en av de største utfordringen politikerne har i møtet med innbyggerne. Å prioritere klima, miljø og internasjonale forpliktelser foran innbyggernes ønsker og behov.</p>
<p>- Legitimitetsutfordringer</p>	<p>Prosesen bak byvekstavtalen kan være problematisk for avtalens legitimitet. Dette er på grunn av avtalens parallelitet, og det er heller ikke noen mekanismer som sikrer offentlig medvirkning. Måten beslutningen og forhandlingene gjennomføres på kan også problematiseres fordi arbeidet og føringene ikke ledes av folkevalgte men av administrative personer.</p> <p>Oppsummert kan man si at økt medvirkning bidrar til økt offentlig aksept, som igjen øker sjansen for å lykkes.</p>
<p>- Agonistisk pluralisme</p>	<p>Agonisme er et viktig teoretisk perspektiv å ta opp, fordi beslutningsprosessene i byvekstavtalen skal baseres på konsensus i styringsgruppen. Det er derfor relevant å spørre om det faktisk er mulig, særlig i et samarbeid mellom parter med så ulike interesser. Dette er viktig med tanke på at prosessene skal oppfattes som demokratiske, og legitime.</p>





# KAPITTEL 5



Figur 11: Fisketorget i Stavanger

## 5. EMPIRI

I dette kapitlet presenteres det empiriske grunnlaget for oppgaven. Kapitlet er delt i to, hvor jeg først skal presentere dokumenter som er viktige for grunnlaget til byvekstavtalen, både statlige retningslinjer og den nasjonale transportplanen, men også det regionale og kommunale planarbeidet, som er forpliktet til å bygge opp under byvekstavtalens målsetninger. I del to av kapitlet, presenteres resultatene fra intervjuene. Dokumentene og dataene som presenteres i dette kapitlet vil sett i lys av de teoretiske perspektivene danne grunnlaget for oppgavens diskusjon.

## 5.1 FREMVEKSTEN AV OG UTVIKLINGEN AV BYVEKSTAVTALEN

Byvekstavtalen har en forløper, Bymiljøavtalen. Denne ble presentert for første gang i NTP 2013-2023 og hadde også nullvekstmålet som sitt utgangspunkt (Samferdselsdepartementet 2013). Kun to byområder endte opp med å signere bymiljøavtalen Trondheim og Oslo/Akershus. For sistnevnte ble det også inngått en såkalt Byutviklingsavtale, en tilleggsavtale med vektlegging av arealdimensjonen. I slutten av 2016 ble det bestemt at bymiljøavtalene og byutviklingsavtalene skulle slås sammen til én avtale, under Samferdselsdepartementet, de to avtalene ble slått sammen til byvekstavtaler (Tønnesen & Christiansen 2017). Bergen og Nord-Jæren inngikk i 2017 landets første byvekstavtaler, mens Trondheim og Oslo/Akershus vil inngå dette ved reforhandling av sine avtaler i 2018. Øvrige byområder som har anledning til å forhandle om byvekstavtaler er; Kristiansandsregionen, Nedre Glommaregionen, Grenland, Tromsø og Buskerudbyen.

Byvekstavtalen på Nord-Jæren kan forklares gjennom tre punkter; aktører og avtaletype, tiltak og finansiering. Avtalen er inngått mellom den Norske stat ved Samferdselsdepartementet, Rogaland fylkeskommune og kommunene Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg, og varer fra 2017-2023. I valg av styringsmodell er det er lagt vekt på lokalpolitisk forankring. Videre er det lagt til grunn at det skal være et gjensidig styrkeforhold mellom partene i avtalen. Fylkesmannen deltar som observatør i styringsgruppene, og skal formidle statens politikk, og gi faglige råd, innenfor ansvarsområdene regional og kommunal planlegging, miljø og klima som er relevante for målsetningene i avtalen.

Det er ikke en avtale slik vi kjenner vanlige avtaler, men en dynamisk prosess som med jevne mellomrom reforhandles og fornyes. Så på et vis har den ikke en fastsatt tidsperiode ettersom at den med jevne mellomrom reforhandles, og på den måten er åpen for endringer og tilpasninger. Føringerne som legges til grunn fra statens side legger til rette for at staten gjennom dette vtaleverket kan etablere gjensidig forpliktende avtaler mellom storbyområdene og staten om hvilke tiltak som skal gjennomføres innen arealbruk og transport for å nå nullvekstmålet. Videre skal statlige planretningslinjer for bolig, areal og transportplanlegging skal bidra til at en gjennom en samordnet planlegging skal kunne nå klimaforlikets mål om nullvekst.

Byvekstavtalen på Nord-Jæren er en slags paraply, som vist på i kapittel 1.2.2, Figur 2 favner om bypakke Nord-Jæren, som er der hvor belønningsmidlene og finansieringen til bussveien ligger, i tillegg til Mobilitetspakken som har som formål å endre folks reisevaner gjennom målrettet mobilitetsarbeid. Byvekstavtalen skal gjennom en rekke tiltak som å bygge infrastruktur, og ved å iverksette restriktive tiltak, redusere antall personreiser med privatbil. Det største prosjektet i byvekstavtalen er Bussvei 2020, en 50 kilometer lang bussvei som strekker seg mellom Stavanger sentrum, Forus, Stavanger lufthavn og Sandnes sentrum se figur 10 i kapittel . I tillegg skal det bygges en sykkelstamvei, og bedre sykkelnett innenfor hele byområdet for å gjøre det mer sikkert og attraktivt å velge sykkel, kart over hvor bussveien skal gå, og bilde av bussveien er vist i Figur 12 og 13 og 14 på neste side.

I byvekstavtalen ligger det også en hel del midler, blant annet over 10 milliarder til bussveien, som staten finansierer med 50%. Resten skal betales av kommunene gjennom blant annet innkreving av bompenger. Midlene som tildeles skal brukes til å redusere behovet for transport med personbil, og dermed styrke kollektivtransportens konkurransekraft. Midlene kan også brukes til å drifte kollektivtransporten, og til tiltak for syklist og fotgjengere.



**Figur 12:** Kartet illustrer hvor den nye sykkelstamvegen skal gå. Det vil være en viktig trasé for arbeidsreisende som beveger seg mellom Stavanger, Forus og Sandnes.



**Figur 13:** Fotografiet viser hvordan den nye bussveien ser ut, med bussfelt i midten og vanlig trafikk på sidene,



**Figur 14:** Fotografiet viser sykkelløsningen langs den nye bussveien mellom Stavanger og Sandnes.

Prioritering av prosjekt i byvekstavtalen er basert på porteføljestyring. Dette innebærer at aktuelle prosjekter må vurderes ut fra den effekten de gir på måloppnåelse, og hva de vil koste å gjennomføre. Planløsningene skal ligge på et nøkternt nivå slik at det statlige finansieringstilskuddet ikke går til finansiering av unødig fordyrende løsninger. Løsningene skal planlegges som om lokale myndigheter skulle betalt disse selv.

Avtalen skal reforhandles, og reforhandlingen skal baseres kommunenes progresjon mellom hver reforhandling. Hvor god progresjon kommunene har samlet som byområde vil være avgjørende for hva slags type avtale de får ved neste reforhandling. Avtalen har en sanksjonsmekanisme, som er at alle partene kan si opp avtalen, eller unnlate å bevilge midler hvis én, eller andre parter i vesentlig grad unnlater å følge opp sine forpliktelser. Det er altså en gjensidig forpliktelse mellom partene som er avgjørende for at avtalen skal fungere (Byvekstavtale Nord-Jæren 2017 2017). Det innebærer at dersom byområdet viser dårlig progresjon mellom reforhandlingene vil de kunne få en dårligere avtale i neste runde, med færre statlige midler. Avtalen skal etter reforhandlingen sommeren 2018, etter planen reforhandles hvert fjerde år, knyttet til rulleringen av NTP.

Byutredningen er en utredning gjennomført av Statens vegvesen som en del av NTP 2018-2029. Byutredningene skal belyse hvilke tiltak som er nødvendige for å nå målet om at veksten i persontransporten skal tas av kollektivtrafikk, sykling og gåing (også kalt nullvekstmålet for persontransport med bil). Nullvekstmålet er det prosjektutløsende behovet i utredningen (Statens Vegvesen 2017:3).

Utredningen den viser den relative effekten av ulike virkemidler, hver for seg og i kombinasjon med hverandre i virkemiddelpakker. Virkemiddelpakkene er satt sammen av ulike enkeltvirkemidler, og består av ulike typer arealutvikling, parkeringsalternativer, tiltak for sykkel og gange og ulike bompenge-satser. Utredningen har som formål å undersøke og vise hvilke kombinasjoner som må til for å nå nullvekstmålet i det samlede byområdet. Byutredningen vil danne grunnlaget for reforhandlingen av avtalen sommeren 2018 (Statens Vegvesen 2017).

## **5.2 STATLIGE PLANER OG RETNINGSLINJER**

### **5.2.1 NASJONALE PLANER OG RETNINGSLINJER**

Veilederen Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging er statens bidrag til den regionale planleggingen. De nasjonale forventningene skal legges til grunn for de nye fylkestingenes og kommunestyrenes arbeid med regionale og kommunale planstrategier og planer. De skal også legges til grunn for statlig medvirkning i planleggingen. Dokumentet skal være retningsgivende for kommunen og fylkeskommunen i sin planlegging (Miljøverndepartementet 2011).

Det kommer frem av dokumentet at for å hindre alvorlige klimaendringer må vi i årene som kommer forberede oss på en langsiktig omstilling til et lavutslippssamfunn, en omstilling som vil kreve sterke virkemidler. De nasjonale retningslinjene bygger videre på klimaforlikets mål om nullvekst i personbiltarnsporten i storbyområdene, og er gjentatt i gjeldende NTP. Samtidig med at byene og tettstedene vokser, er manglende samordning av transportsystem og bolig-, nærings- og arbeidsplasslokalisering en utfordring. For å redusere byspredning, transportbehov og klimagassutslipp må vi utvikle kompakte byer og tettsteder, og bygge tett rundt knutepunktene (Miljøverndepartementet 2011).

I tillegg til de nasjonale forventningene finnes det statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging. Disse retningslinjene har som hensikt å sikre mer effektive planprosesser. De skal også sikre et godt og produktivt samspill mellom stat, kommune og utbygger for å sikre god byutvikling. De nasjonale føringene og forventningen ligger til grunn for byvekstavtalens målsetninger og all kommunal og regional planlegging, og er derfor retningsgivende for kommunenes arealplaner, og for regionalplanene.

## 5.2.2 NASJONAL TRANSPORTPLAN

Hovedføringene for byvekstvtalen er Nasjonal Transportplan (NTP), planen rulleres hvert fjerde år og presenterer regjeringens transportpolitikk, planen har vanligvis et perspektiv på ti år. NTP 2018-2029 har et rekordstort budsjett på nesten tusen milliarder, og legger opp til en enorm satsing på veibygging og vedlikehold av vei, i tillegg til effektiv bruk av virkemidler og å styrke samspillet mellom transportformene (Samferdselsdepartementet 2016). Byvekstvtalen ligger under samferdselsdepartementet, og kommunal og moderniseringsdepartementet, og er nødt til å bygge opp under Nasjonal Transportplan. Nullvekst ble som nevnt i innledningen 1.3 satt som mål i NTP første gang i 2013, og er tatt med videre i siste NTP 2018-2029. Store deler av midlene som skal brukes for å gjennomføre tiltakene i byvekstvtalen ligger i NTP budsjettet.

## 5.3 REGIONAL PLAN FOR JÆREN

Regionalplanen er utarbeidet i fylkeskommunen og er retningsgivende for det kommunale planarbeidet, som bygger på de nasjonale retningslinjene. Dersom kommunen følger opp og planlegger i tråd med den regionale planen er målet at det skal redusere antallet innsigelser mot kommunale planer.

Ny regionalplan for Jæren er per våren 2018 under rulling, og det er derfor regionalplan fra 2011 som er gjeldene når denne oppgaven skrives. Den nye regionalplanen skal i større grad en gjeldene plan bygge opp under målene som er satt i byvekstvtalen. I følge regionalplanen har Nord-Jæren per 2011 den laveste andelen kollektivreisende i storbyområdene i Norge (Rogaland Fylkeskommune 2013). Det er også en veldig lav andel av reisene som gjøres til fots eller på sykkel. Det er derfor satt et mål om å større grad samordne areal- og transportplanleggingen for å redusere transportbehovet og for å legge bedre til rette for miljøvennlig transport. Noe som vil være et viktig grep for igjen å kunne nå nullvekstmålet. Fylkeskommunens regionalplan bygger på de retningslinjene som er gitt av staten for samordnet areal- og transportplanlegging.

I den regionale planen er det er listet opp ulike virkemidler for areal- og transportplanleggingen for å oppnå en bedre arealutnyttelse, for igjen redusere behovet for transport. Disse er;

- Arealeffektivitet og tetthet i planområdet
- Lokalisering av funksjoner som arbeidsplasser, handel og bolig nær kollektivtilbud
- Styrkning av de flerfunksjonelle sentrumsområdene med kollektivtilgang
- Sikre konkurransefortrinn for miljøvennlige og kollektive transportsystem
- Sikre samordning mellom arealbruk og transport i rekkefølgekrav

Det legges også opp til en bred bruk av virkemidler for å redusere veksten i biltrafikken og belastningen på veinettet i sentrumsområder hvor kollektivtilbudet er godt. Dette skal gjøres ved bruk av bompenger og begrensning i parkeringstilbudet. Det kreves også at kommunene skal ha maksimumsgrenser for parkering i disse områdene. Det er ikke tilfelle i dag. Føringerne for samordnet areal og transportplanleggingen ligger godt til rette for, og oppfordrer kommunene til å gjennomføre tiltak for å få ned bilandelen i sine kommuner. Det fremgår videre i regionalplanen at hensikten er å effektivisere arealbruk og redusere tilgjengelighet for bil i områder hvor kollektivsystemet er godt utbygd (Rogaland Fylkeskommune 2013:25).

## 5.4 KOMMUNEPLANER FOR KOMMUNENE I AVTALEN

Alle kommuner har en plikt og et ansvar for å forvalte arealene sine, og å lage en kommuneplan. Dette fremgår også i regionalplanen;

Det kommunale planarbeidet skal bidra til å redusere veksten i transportarbeidet, og øke andelen reiser med kollektivtransport, på sykkel og til fots. Planarbeidet skal drøfte prinsipper for langsiktig arealbruk og drøfte omfang og rekkefølge av utbygging, med særlig fokus på allerede utbygde områder/ transformasjonsområder (Rogaland Fylkeskommune 2013:29).

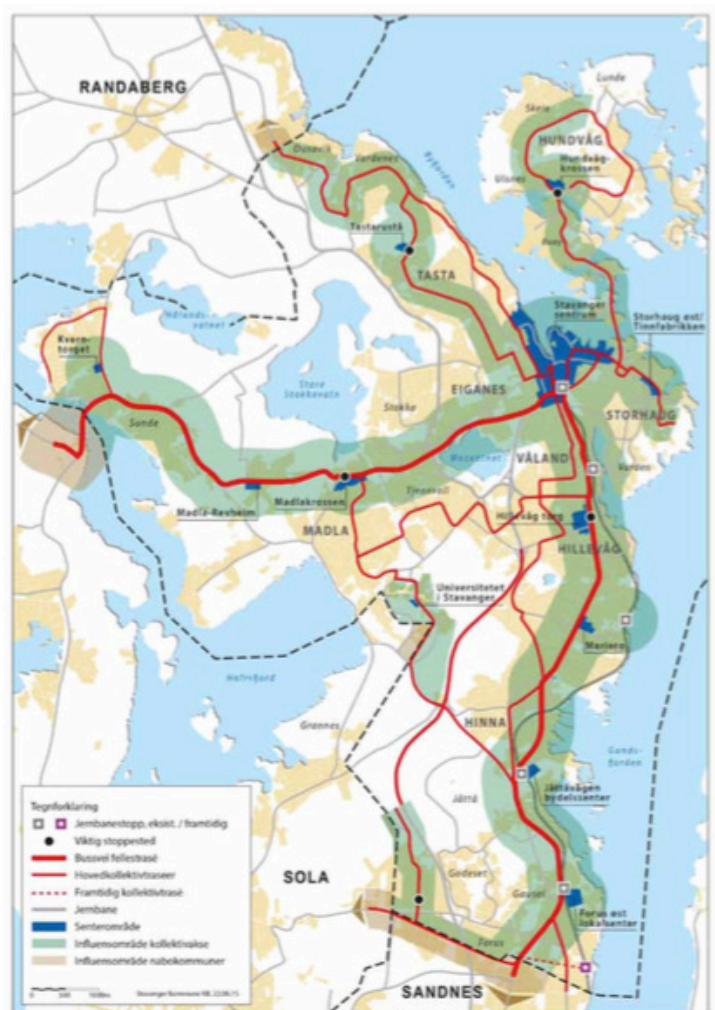
Alle kommunene som har signert byvekstavtalen har gjennom samarbeidet forpliktet seg til å planlegge for, og jobbe mot nullvekstmålet. Byvekstavtalen er ikke en juridisk bindende avtale, og det er derfor interessant å se nærmere på hvilken forankring målet om nullvekst har i kommunenes egne kommuneplaner. Den strategiske delen av kommuneplanen, kommuneplanens samfunnsdel er heller ikke juridisk bindende. Det er det bare bestemmelsene og plankartet som er. Til tross for det, har kommuneplanen gjennomgått en bredere demokratisk prosess enn hva de politiske transportpakkene har, og det er derfor interessant å se hvilke utgangspunkt de ulike kommunen har gått inn i dette samarbeidet med.

### 5.4.1 STAVANGER

Stavanger kommune er den kommunen med den mest omfattende kommuneplanen av de som er med i byvekstavtalen. Nullvekstmålet er også nevnt flere ganger i kommuneplanen.

Det listes også opp ulike tiltak som skal settes i gang for å bedre kunne oppnå nullvekst. Dette er ikke overaskende tiltak som bedre gang- og sykkelstier, og redusert parkering i sentrum.

Stavanger kommune har også en egen sykkelstrategi som har som formål å øke kommunens sykkelandel (Stavanger kommune 2015). Det er dessuten et stort fokus på å fortette og utvikle langs de aksene som har et godt betjent kollektivtilbud, slik som vist på kartet, Figur 15.



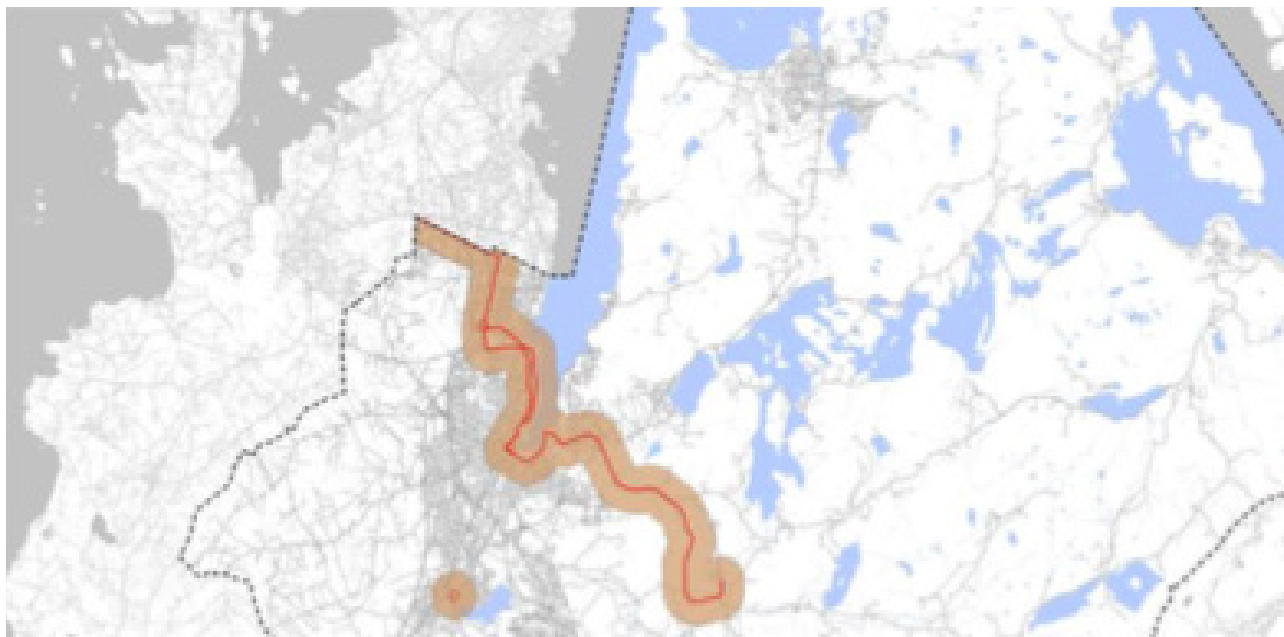
**Figur 15:** Kartet er hentet fra Stavanger kommunes kommunplan, og illustrer de områdene som er satt av som forplanteringsområder langs kollektivaksene. Illustrert som de blågrønne områdene.



## 5.4.2 SANDNES

Sandnes kommune har startet rullering av ny kommuneplan, men i gjeldende kommuneplan 2015-2030, er det tatt med at arealplanleggingen i kommunen skal bygge opp under klimaforlikets mål om nullvekst (Sandnes Kommune 2015). Sandnes kommune har også et mål om å være et bærekraftig bysamfunn gjennom samordnet utbyggings- og transportpolitikk, som er mål som er godt forenelige med målene som er satt byveksttalen.

Kartet under, Figur I 6 illustrer med det brun-oransje feltet hovedaksen det er lagt vekt på fortetting i kommuneplan for Sandnes. Det er også i denne aksen den nye bussveien skal gå. Dette viser at Sandnes kommune i stor grad legger føringer i sin kommuneplan for å kunne bygge opp under målene i byveksttalen.



**Figur I 6:** Kartet er hentet fra Sandnes kommunes kommunplan, og illustrer de område som er satt av som fortettingssområder langs kolkktivaksene. Illustrert som de brune-oransje områdene.

### 5.4.3 SOLA

Nullvekst er heller ikke konkret nevnt i kommuneplanen for Sola 2015-2026, men det er allikevel nevnt at det skal være et mål å redusere i biltrafikken i kommunen, og jobbe for å øke andelen miljøvennlige reiser (Sola kommune 2015). Det har også et tydelig fokus på klima og miljø i sin kommuneplan, dette er mål som stemmer godt over ens med målene i byveksttalen.

Det er også i arealdelen i kommuneplanen tydeliggjort et fokus på å bygge opp under regionalplanen, med et særlig fokus på tilrettelegging for gående, syklede og reisende med kollektivt.

### 5.4.4 RANDABERG

Randaberg har den eldste kommuneplanen, den gjeldende planen ble vedtatt i 2009, altså før Klimaforliket i 2012 og NTP i 2013. En kan derfor ikke finne noe om en satsing på nullvekst i kommuneplanen for Randaberg (Randaberg kommune 2009). Det er egentlig svært lite i den gjeldene kommuneplanen, bortsett fra fokus på sentrumsutvikling som bygger opp under regionalplanen, ei heller mot målene i byveksttalen.

Samtidig er det viktig å huske at det nesten er 10 år siden denne planen ble vedtatt, og siden den gangen har Randaberg kommune gått inn byvekstsamarbeidet, og signert byveksttalen. På den måten er de om ikke juridisk forpliktet, men i hvert fall moralsk forpliktet til å legge til rette for en utvikling som i større grad bygger opp under Nullvekstmålet. Dette er også noe kommunen vil bli målt på, og som vil være viktig for å få midler til utvikling av infrastruktur. Kommunen kan vise gjennom utbygging, men også gjennom vedtak hvilke intensjoner de har for fremtidig utbygging og arealutnyttelse i kommunen.



# KAPITTEL 6



Figur 17: Sola ruinkirke

## 6. EMPIRISKE RESULTATER

I dette kapitlet presenteres resultatene fra det empiriske grunnlaget i oppgaven. Det empiriske grunnlaget er basert på både dokumentanalysen og dybdeintervjuene.

Da jeg analyserte det empiriske grunnlaget valgte jeg å tematisk dele inn resultatene fra intervjuene for å bedre kunne oppsummere og for å knytte resultatene opp til problemstillingen min. Kategoriene jeg benyttet meg av er de samme som ble beskrevet i 2.5.2, Figur 4.

**Maktfordeling** er knyttet til fordelingen av makt og ansvar mellom avtalepartene.

**Forankring** går inn på rammeverket for avtalen og hvordan den er blitt til. Den vil også se på den interne legitimiteten i forvaltningen for denne typen avtaler i planlegging.

**Statlig styring** går på hvilke sanksjoner og konsekvenser som finnes dersom noen av partene unnlater å følge opp sine forpliktelser.

**Utfordringer** handler om hva som kreves politisk for å få gjennom en slik avtale, og utfordringene knyttet til offentlig aksept og ekstern legitimitet for gjennomføringen av virkemidlene i avtalen. Samt andre utfordringer som har blitt nevnt i intervjuene.

**Muligheter** diskuterer de nye mulighetene det nye samarbeidet har bragt med seg, både i forhold til handlingsrom i planleggingen men også økt økonomisk handlingsrom på grunn av økt tilgang på statlige midler. Kategorien dekker også hvilke muligheter arbeidet kan gi for å gi bedre byliv.

**Virkemidler** diskuterer bruken av de ulike virkemidlene kommunene har til rådighet for å nå nullvekstmålet, og utfordringene knyttet til de ulike virkemidlene.

I presentasjonen av resultatene har jeg valgt å slå sammen noen av disse kategoriene for å gi resonnementene en bedre flyt. Temaene vil derfor ikke stå som egne overskrifter, men diskuteres i lys av hverandre.

## 6.1 MAKTFORDELING I NETTVERKET

Det går frem av NTP at i diskusjoner og forhandlinger skal partene i byvekstavtalen være likeverdige (Samferdselsdepartementet 2016), det er noen av respondentene som peker på at det har hatt en samlende effekt. Dette inntrykket er det allikevel ikke alle som sitter igjen med. Det er tydelig på noen av intervjuobjektene at de ikke opplever samarbeidet som så likestilt og konsensusbasert som avtalens form og rammeverk skulle tilsi. Noen opplever at det er lagt sterke føringer for hva som er mulig å ta opp og diskutere, og at disse føringene ble lagt av staten før diskusjonene og forhandlingene startet. Dette er illustrert i utsagnet fra en politiker under;

*Vi har opplevd at staten har vært veldig begrensende på hvilke temaer som faktisk er aktuelle å diskutere. Så har det vært en utfordring at de vi har diskutert og forhandlet med ikke har hatt alle fullmakter til å faktisk kunne love ting, og da føles det ikke som en reell forhandling.*

Arbeidet med byvekstavtalen er en ny og synes for noen å være en litt fremmed prosess. Til tross for at partene i prinsippet er likeverdige, er det allikevel til syvende og sist staten som sitter med myndighet til å fordele midler. Regimet er også lagt opp slik at dersom kommunen skal få tilgang til økte midler så stilles det krav. Det er allikevel også noen som sitter igjen med en opplevelse av at kommunenes handlingsrom er blitt mindre, og at kommunens mulighet til å utøve skjønn er blitt begrenset gjennom byvekstavtalen. Allikevel peker flere av intervjuobjektene på at det også har kommet gode løsninger ut av det, nemlig det at kommunene får tilgang til midler de ikke har hatt tidligere.

En av intervjuobjektene påpeker også at det er svært viktig dersom en skal opprettholde legitimiteten i dette arbeidet så er kommunene nødt til å få penger til å gjennomføre de tiltakene som kreves. Byvekstavtalen legger strenge føringer for hvordan kommunene og fylket skal forvalte arealene sine, og det er derfor viktig at kommunene, og innbyggerne får noe igjen.

Kommunene skal gjennom arbeidet med byvekstavtalen jobbe mot et felles mål. Dette arbeidet krever at hver enkelt kommune setter til side sine egne behov i den lokale planleggingen, og heller prioriterer tiltak som gjør utslag på måloppnåelse for byområdet som helhet. Flere av respondentene sier at dette til tider kan være svært politisk krevende. Dette er fordi det er lokalpolitikere som utad stilles til ansvar for prosessene og resultatene i avtalen. Dersom en kommune får færre prosjekter enn en annen kommune er det lokalpolitikere som må ta støytene. En utfordring med er at fokuset kan bli flyttet over til kortsiktig gevinst av satsning på ny infrastruktur for å kunne vise resultater til innbyggerne fortrest mulig. Det kan være med å dra fokuset vekk fra langsiktig tenkning, og det vil ikke byområdet være tjent med i forhold til måloppnåelse.

Et annet fellestrekk i utsagnene, er at staten er en sterk, men ikke urimelig mostander. Det er allikevel ikke alle som deler dette synet. Nettopp fordi det er staten som sitter med de sterkeste kortene og med de store summene, så oppleves ikke forhandlingen alltid som en reell forhandlings situasjon mellom likeverdige parter. En årsak til dette kan være at forhandlingene ligger under samferdselsdepartementet, men at når forhandlingene skjer er det ingen fra departementet til stede. Det er vegdirektøren, en ikke-folkevalgt person som forhandler på vegne av staten, men flere av de endelige beslutningene tas i departementet, ikke rundt bordet. Dette er det flere som opplever at er med på å hemme forhandlings situasjonen.

Det er også kommet frem av intervjuene at forhandlingene ikke alltid oppleves som jevne lag. Kommunene er veldig transparente på hvilket handlingsrom de har, og hvilket mandat de stiller med, men at de ikke nødvendigvis opplever å få det samme igjen fra staten. Det oppleves derfor som til tider krevende å ikke alltid vite hva man forhandler med, eller hva man forhandler om.

Det er også noen av respondentene som bemerker seg, og mener at det er udemokratisk, og lite rasjonelt at byutredningen skal være grunnlag for den neste forhandlingsrunden sommeren 2018. Tidligere var det lokale og regionale areal- og transportstrategier som ble utviklet i fellesskap som ble gjennomført, mens nå er det staten som gjennomfører egne planer og utredninger. De går også tydelig ut både lokalt og i media og sier at det er den prosessen som skal legges til grunn for det videre arbeidet. Dette oppleves som en slags undergraving av det arbeidet som har vært utarbeidet og vedtatt lokalt. Utsagnet fra en administrativ person under illustrer dette;

*Staten kan fint sette mål, og komme med incentiver, men løsningene må finnes i regionen og lokalt, og de må finne form lokalt. Utover det burde det ikke være nødvendig at staten kommer inn og detaljert utformer strategier og detaljstyrer. I verste fall kan det virke uthulende på de prosessene man hadde en intensjon om å styrke.*

Regionalplanen for Jæren er under revidering, og den nye regionalplanen er omtalt i byvekstavtalen. Det finnes derfor noen klare forventninger fra statens side om hvordan den skal bidra til å nå nullvekst i byområdet. Byutredningen vil være et viktig kunnskapsgrunnlag for fylkeskommunen i utarbeidelsen av ny regionalplan, men det er allikevel viktig at fylkeskommunen får gjennomføre sine prosesser med forankring både lokalt og i Plan- og bygningsloven.

På den andre siden er det noen av respondentene som er tydelige på at Byutredningen ikke vil svekke det lokaldemokratiet eller de demokratiske prosessene i planleggingen, men at de skal fungere som et supplement til de allerede eksisterende planene. Et annet aspekt er at arbeidet som ledet opp til byvekstavtalen gikk veldig fort. Dette kan ha ført til at det mangler kunnskap i kommunene både, politisk og administrativt om hva som faktisk kreves av kommune for å oppnå målet i byvekstavtalen. I tillegg kan det også oppleves som at det kom for fort, slik at en ute i kommunene sitter igjen med en opplevelse av at prosessen gikk for fort til at det er demokratisk forsvarlig.

## 6.2 STATLIG STYRING

Byvekstavtalen i sin form er ny i Norge, men avtalefesting og kontraktstyrt planlegging er ikke noe nytt fenomen. Det kommer fram flere delte meninger i intervjuene om hvordan prosessen bak byvekstavtalen har vært, og hvilke forventninger det har vært til den. Det kommer frem av intervjuene at det finnes en skepsis til denne måten å avtalefeste planer på, som illustrert i utsagnet fra en administrativ person;

*Det blir new public management på avveier å tro at du kan avtalefeste alt.*

En av årsakene til denne skepsisen knytter seg mye til hvilket grunnlag og hvilke instanser som har utarbeidet avtalen, og hvilke prosesser som har vært innledende til de endelige vedtakene. Det er en forutsetning at kommunene som har gått inn i dette samarbeidet har gjort politiske vedtak i kommune- og bystyrene i forkant. På grunn av byvekstavtalens parallellitet så er beslutningene er flyttet over til en mindre demokratisk plattform gjennom avtalefesting, som ikke er forankret i Plan- og bygningsloven, og dermed skal ikke selve avtalen behandles politisk i kommunene, ei heller beslutningen som ligger i avtalen. Årsaken til at dette blir ansett som problematisk fordi det allerede ligger til grunn en hel del planarbeid som har gått gjennom demokratiske prosesser og medvirkning etter Plan- og bygningsloven. At det da kommer inn en avtale som er konstruert parallelt til det etablerte plansystemet kan oppleves som uthulende på de etablerte planene, som illustrert i utsagnene fra en administrativ person under;

*Det går litt i mot trenden og intensjonen som omtales i kommunereformen om desentralisering av makt, så fra ett forhold da det var en fylkesordfører som ledet de prosessene, er det nå en ikke-folkevalgt sentral-administrativ person som gjør det, og det er problematisk i en demokratisk sammenheng.*

*Vi ser at jo mer vi får inn i en avtale, jo mer begynner du kanskje å uthule de andre prosessene og legitimiteten i de.*

Arbeidet med byvekstavtalen i transportetatene har delvis forholdt seg til de eksisterende arealplanene, men de har også kjørt sine egne prosesser og statlig initierte utredninger som ikke har de samme typene formalisert lovmessig forankring eller de samme kravene til for eksempel medvirkning. På den andre siden har staten lyttet når fylket og kommunene ikke har vært fornøyde. Et eksempel på dette er da det tidligere var to avtaler, en bymiljøavtale og en byutviklingsavtale, verken kommunene eller fylket var særlig fornøyd med dette. Da lyttet staten og de to ble samlet til byvekstavtalen. Dette viser at staten kan være lydhør, noe som oppleves som positivt blant respondentene.



## 6.3 VIRKEMIDLER

Det er flere ulike virkemidler som er pekt på som viktige i byveksttalen, både gjennom intervjuene, men også gjennom byutredningen. Jeg vil nå nevne de som har blitt pekt på som de viktigste virkemidlene for Nord-Jæren.

**Parkeringsrestriksjoner og bompenger** er de virkemidlene som er mest effektive, og som viser resultater nesten umiddelbart. Det ligger også inne i Regional plan for Jæren at det skal utarbeides en felles parkeringsstrategi for Jæren som skal bidra til å redusere bilens posisjon i sentrumsområdene i regionen (Rogaland Fylkeskommune 2013). Bompenger og parkeringsrestriksjoner er effektiv virkemidler, men de er også de aller mest politisk upopulære virkemidlene.

Det er vanskelig å endre folks reisevaner, og spesielt når innbyggerne i byområdet gjennom mange år har kunnet kjøre bil til de aller fleste steder helt uhindret. Med byveksttalen endrer dette seg. Det innføres nye bomringer, som skal bidra til å finansiere blant annet nye sykkelstier og bussveien, og det er det mange bilister som opplever som urimelig. I arbeidet med implementering av virkemidler og tiltak vil det derfor være viktig at de positive tiltakene blir fort synlige slik at bilistene som betaler bompenger kan se at de får noe igjen. Dette er noe som kommer frem i flere av intervjuene;

*Politisk er man opptatt av å få levert så fort som mulig, for det er viktig å vise resultater. Bilistene må føle at de får noe igjen, og da går man kanskje inn i en akseptfase hos folk også. Det er et ønske å bygge ut en del store og synlig prosjekter tidlig i fasen. Slik at folk ser at det kommer noe ut i andre enden, rett og slett for at det skal være politisk levelig.*

Det er mange som har et inntrykk av at byveksttalen har som formål å lage bilfri by, og sitter med en opplevelse om at noen snart skal nekte dem å kjøre til butikken. Det er ikke det nullvekst innebærer, og det er viktig å kommunisere. Det er her mobilitetspakken og arbeidet i mobilitetsgruppen vil være viktig for å gå ut med riktig informasjon til innbyggerne.

**Sykkel** er også sett på som et av de viktigste virkemidlene som finnes i byveksttalen for Nord-Jæren. For å fremme sykkel er at det skal bygges en sykkelstamvei, som vil gå nærmest parallelt med den nye bussveien. Det er også utarbeidet en sykkelstrategi for hele byområdet som peker ut en del viktige tiltak for å gjøre sykkel til et mer attraktivt og foretrukket reisemiddel. Sykkelstamveien er sammen med den nye bussveien pekt ut som en av de viktigste infrastrukturtiltakene for å nå nullvekst.

**Fotgjengere** skal også i større grad bli prioritert i byområdene. En av de viktigste tiltakene for å gjøre det mer attraktivt å gå er å fremme fotgjengerne i bymiljøene, ved å gi bilene mindre plass. I tillegg må arealene planlegges på en slik måte at funksjoner som er viktige i hverdagen planlegges og legges innenfor en rekkevidde som har akseptabel gåavstand. Bypakken har også utviklet en gåstrategi, hvis formål er å gjøre det mer attraktivt å bevege seg til fots.

**Jæren har den laveste kollektivandelen** i landet (Rogaland Fylkeskommune 2013). Det vil derfor være en viktig oppgave å formidle informasjon om det tilbudet som finnes. Mannen i gata får ikke nok informasjon om tilbudet som finnes, og som nevnt i kapittel 3.3 opplever innbyggerne på Nord-Jæren busstilbudet som dårligere enn hva det faktisk er. Virkemidler og tiltak som settes til verk for å bedre kollektivtilbudet er den nye bussveien, som gir bussen prioritet i trafikkbildet.

I tillegg bli all kollektivtransport i byområdet samlet under en felles aktør, Kolumbus, for å lage et mer sømløst system for de reisende.

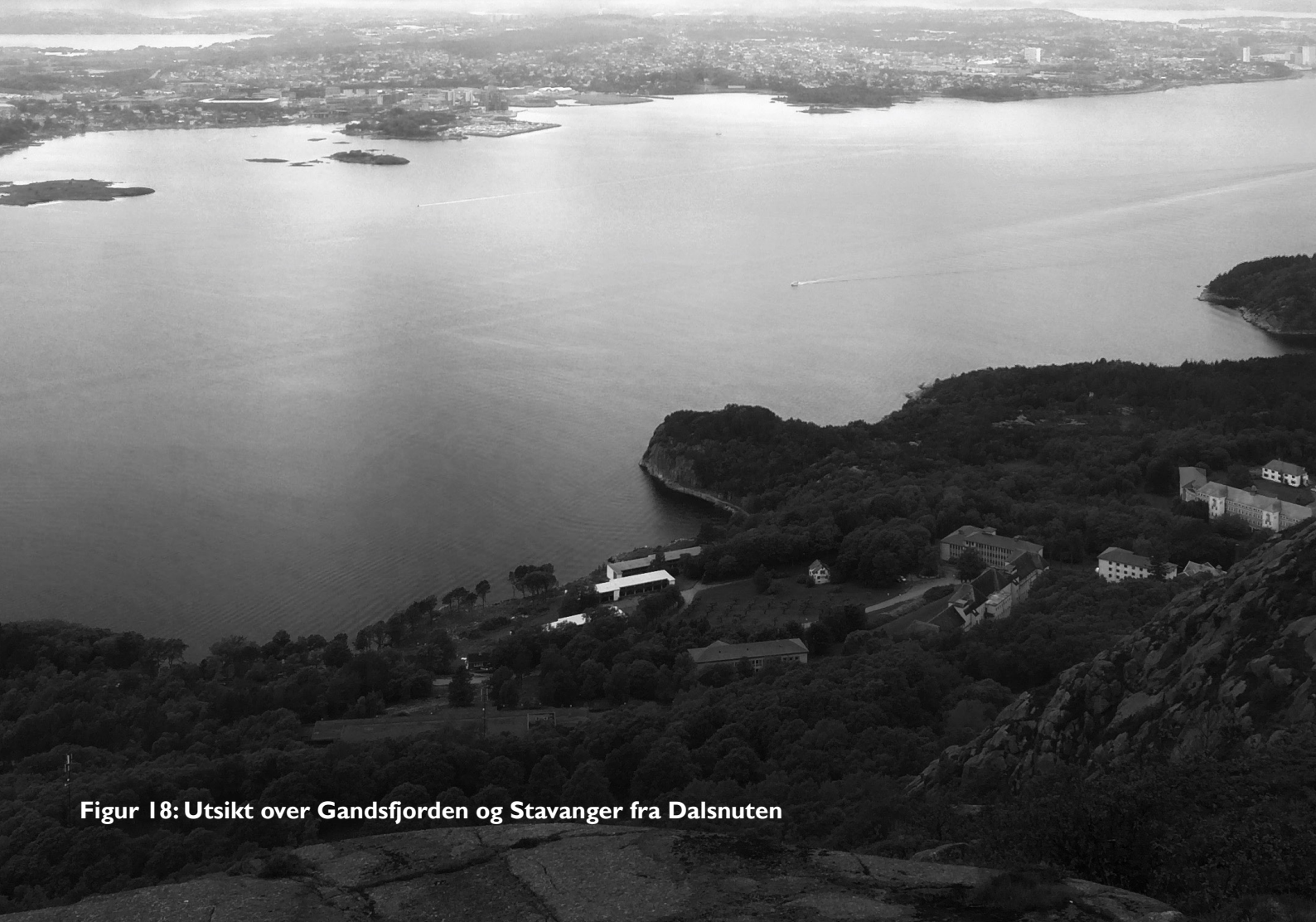
**Arealplanlegging** er kommunenes viktigste oppgave, og en av de mest virkningsfulle virkemidlene over tid. Allikevel er det også et virkemiddel det tar flere år før en kan se effekten av tiltakene. Arealdelen i avtalen er tett knyttet opp mot gjeldene regionalplan ny regionalplan som er under rullering. Hvordan det legges opp til fremtidig bruk av arealene både i de regionale planene og gjennom kommunenes arealplaner vil derfor være avgjørende for fremtidige transportbehov, som igjen vil påvirke utslippene. Dette er kommet også frem blant respondentene, som i utsagnet fra en administrativ person;

*Det er arealplanleggingen som er sentral, og derigjennom programmering av funksjoner i byområdet, og at du gjør miljøvennlig transport så konkurransedyktig som mulig gjennom god arealplanlegging.*

Byutredningen, som introdusert i kapittel 5.3 oppfattes som et viktig og nyttig verktøy i kommunene fordi den viser og beskriver den relative virkningen av hvert enkelt virkemiddel. Både hver for seg og i kombinasjon med hverandre. Kunnskapen som byutredningen bidrar med i den kommunale planleggingen vil være viktig for kommunene i sitt arbeid i årene fremover for å mer målrettet jobbe mot nullvekstmålet. Det er også viktig å ikke glemme at mye av det arbeidet som har blitt utviklet opp mot vedtatt byvekstavtale er svært viktig kunnskap som kan hjelpe kommunene med å oppnå bedre måloppnåelse for nullvekst. Byutredningen vil også være et viktig kunnskapsgrunnlag som kan bidra til å snu trenden som har vært i regionen lenge, om at det skal bygges ut på bilens premisser. Det vil ikke lenger være mulig for kommunene å bygge ut på bilens premisser lenger, fordi det ligger et solid kunnskapsgrunnlag som viser hvilken effekt det vil ha på måloppnåelse mot nullvekst. Det er enda tidlig, og man har ikke sett den virkelige effekten av byvekstavtalen enda. Dette gjenspeiler seg i flere av intervjuene. Det er viktig å fremheve at til nå i prosessen har intervjuobjektene bare møtt på utfordringene dette nye samarbeidet har ført med seg, og det er åpenbart vanskelig for mange å se hvilke positive muligheter byvekstavtalen kan føre med seg. Selv om de fleste av respondentene ser at det finnes muligheter. Som for eksempel at det vil kunne bli mye bedre fremkommelighet for de som faktisk må bruke bil for å komme frem med varer og tjenester, men at dette er vanskelig for innbyggerne å se før en har gitt det hele en sjanse.



# KAPITTEL 7



Figur 18: Utsikt over Gandsfjorden og Stavanger fra Dalsnuten

## 7. ANALYSE OG OPPSUMMERENDE DISKUSJON

I dette kapitlet diskuteres empirien sett i lys av de teoretiske perspektivene som har blitt presentert tidligere i oppgaven.

Sammen vil dette danne grunnlaget for å kunne svare og konkludere på forskningsspørsmålene.

## 7.1 STATLIG STYRING OG KONTRAKTBASERT PLANLEGGING

Kontraktstyrt planlegging innebærer å avtalefeste planleggingen. Ut ifra intervjuene kan det virke som at jo mer man får inn i en avtale, jo mer uthulende kan det virke på de eksisterende planene som finnes, og som er forankret i Plan- og bygningsloven. I byvekstavtalen kan det se ut som at de planene som er demokratisk og lokalt vedtatt uthules av at staten kommer inn med egne utredninger som kommunene skal legge til grunn for sin fremtidige utvikling. Dette kan tolkes som at staten går inn og detaljert styrer og utformer strategier for byutviklingen og den kommunale planleggingen.

Ved at statlige initierte utredninger, som byutredningen legger grunnlaget og føringene for den lokale planleggingen, parallelt med de eksisterende planene som er forankret i Plan- og bygningsloven for byområdet kan det virke svekkende de prosessene man i utgangspunktet hadde en intensjon om å styrke, det kommunale selvstyret. Det kan også virke svekkende på det lokale selvstyret at forhandlingene ledes av en administrativ person fra Statens vegvesen, som har en lederrolle i styringsgruppen. I stedet for at forhandlingene ledes av en folkevalgt. Dette er noe som også kommer frem av intervjuene, som dette fra en administrativ person;

*Tidligere var både transportpakken og arealstrategien utviklet her i regionen, og staten var med på prosessene, men de var ledet av lokale folkevalgte. Det er endret til nå å ledes av en statlig byråkrat, det er litt rart. Det går og litt imot trenden og intensjonen som omtales i kommunereformen om desentralisering av makt. Så fra ett forhold da det var en fylkesordfører som ledet prosessene, til nå å bli ledet av en ikke-folkevalgt sentral administrativ person. Det er problematisk i en demokratisk sammenheng.*

Som beskrevet av Gibbs og Jonas (2000) er governance, en metode staten bruker for å nedfiltrere statlige mål og initiativer, men også ansvar til et lokalt nivå for å i større grad kunne påvirke den lokale utviklingen. Sørensen og Torfing (2009) beskriver styring av nettverk, slik byvekstavtalen har, som metagovernance, Kommunen blir forpliktet gjennom avtale til å følge dens intensjon, mot at de får midler igjen som kan brukes til lokal utvikling. Det kan argumenteres for at denne metoden øker byråkratiseringen. Det kan også ses i et demokratisk perspektiv hvor verktøyene som brukes til å gjennomføre dette samarbeidet er ikke helt uproblematiske. Nettopp på grunn av deres parallellitet, og på den måten kan det virke uthulene på de planene og målene som er utarbeidet lokalt. Det synes dermed viktig at staten etablerer former for metagovernance av byvekstavtalene som fremmer måloppnåelse, men som samtidig ikke svekker lokale politiske prosesser og demokratiske prinsipper forankret i Plan- og bygningsloven.

### 7.1.2 LEGITIMITETSUTFORDRINGER VED BYVEKSTAVTALEN

Det at en avtale som legger så sterke føringer for fremtidig arealbruk avgjøres over et bord med parter og avtalefestes er som beskrevet i kapittel 7.1.1 problematisk i et demokratisk perspektiv. Dette til tross for at kommunens representanter i styringsgruppen er folkevalgte politikere. På grunn av avtalens parallellitet fjernes den fra den demokratiske plattformen, og vedtas istedenfor på en administrativ måte, som ikke kan anses som en demokratisk måte å ta avgjørelser på, men heller som en depolitisering av planleggingen. Dette samsvarer med det som i kapittel 4.1.1 ble beskrevet som et demokratisk underskudd, eller en demokratisk brist (Tønnesen 2015b).

Dersom de eksisterende lokale planene uthules gjennom at staten går inn i den lokale planleggingen med egne planer og utredninger kan det virke svekkende på byveksttalen, og dermed svekke tilliten og legitimiteten til selve byveksttalen. Det er ikke et krav at avtalene eller transportpakkene forankres i Plan- og bygningsloven, ei heller at den må gå gjennom de samme prosessene som annen type planlegging etter Plan- og bygningsloven. Altså går byveksttalen klar av offentlig medvirkning og andre prosesser som sikrer medvirkning, som er selve kjernen i det norske plansystemet. Dette er det både positive og negative sider ved. På den ene siden kan det argumenteres at bred medvirkning fremmer gjennomføringskraft, fordi en får ryddet unna eventuelle problemet i en tidlig fase, men også at bred medvirkning sinker og svekker gjennomføringskraften. På den andre siden kan det argumenteres at manglende medvirkning kan ses på som en svakhet i avtalens rammeverk da dette også kan være med på å svekke avtalens legitimitet og dermed gjennomføringskraft, som pekt på i kapittel 4.1.1. (Givoni & Banister 2013)

En av årsakene til at dette er problematisk, men også interessant, er fordi demokratiet og offentlig medvirkning er en viktig kjerne, og tradisjon i norsk planlegging. Når det da opprettes et parallelt plansystem med planer og avtaler som ikke forankres i Plan- og bygningsloven unngås de demokratiske sikkerhetsventilene som sikrer medvirkning fra offentligheten. Det er da viktig å stille spørsmål ved hva som da forsvinner, og hvem som går ut som den tapende parten ved bruk av denne nye typen planverktøy. Mäntysalo et.al (2014) peker på at ikke-juridisk bindende strategisk planlegging ikke kan være legitim med mindre den kan virke som et supplement til den juridisk bindende delen av plansystemet. For at byveksttalen skal oppleves som legitim er det altså viktig at den ikke virker uthulende på de lokale planene som allerede foreligger, men at den heller supplerer det arbeidet som eksisterer og som er forankret i plan- og bygningsloven.

For å opprettholde effektiviteten i planleggingen kan det noen ganger være nødvendig at det gjøre beslutninger uten bred offentlig medvirkning. Dersom plansystemet skal fungere effektivt og for at planer skal kunne gjennomføres må en i noen tilfeller benytte verktøy og metoder hvor det foretas sjefsavgjørelser. I Norge er det planleggerne som utarbeider planer som speiler de politiske ambisjonene i kommunen, og de vedtas deretter som alle andre planer, politisk i kommunen. Det er allikevel verdt å stille spørsmål ved om det er riktig at strategiske planer som legger så sterke føringer som byveksttalen gjør, både hva gjelder fremtidig arealbruk men som også ilegger strenge restriksjoner for innbyggernes reisevaner, som redusert parkering og innfører nye bomringer med økte bomsatser ikke forankres i noen av prosessene i Plan- og bygningsloven. Et eksempel på dette er i Trondheim og Buskerudbyen, hvor de har bypakker. I Trondheim har avtalen et nettverk som er smalt, med få personer, som gjør beslutningsprosessene effektive. I Buskerudbyen derimot har de valgt å gjøre nettverket bredere, med flere involverte aktører, som innebærer at beslutningsprosessene tar lenger tid. Det må altså gjøres en avveining, eller et kompromiss for om hva som skal veie tyngst, bred demokratisk forankring eller effektive prosesser (Tønnesen 2015a). Givoni (2012) peker også på dette, men understreker allikevel viktigheten av god implementering fremfor å strebe mot effektivitet. Det er spesielt viktig for å opprettholde avtalens eksterne legitimitet, og for å skape offentlig aksept.

Selv om norsk planlegging i kjernen er basert på at planleggingen skal være demokratisk er det viktig å huske at medvirkning, og medbestemmelse ikke er det samme. Det er ikke nødvendigvis slik at innbyggerne i en kommune, eller en part med rett til innsigelse kan få viljen sin, fordi de ikke er fornøyde med utfallet i en sak eller en regulering. Det vil være upopulært, men dersom beslutningen er vedtatt og forankret i lovverket vil det allikevel være forutsigbart, og antakelig da anses som en mer legitim avgjørelse enn en som kun er forankret i en avtale, uten forankring i lovverket.

Beslutningen som gjøres i byvekstavtalen er ikke forankret i Plan- og bygningsloven, og det er noe av dette som gjør avtalen politisk krevende, nettopp fordi som en konsekvens av den ikke har noen juridisk forankring anses som mindre legitim. Det er derfor viktig at det kontinuerlig kommuniseres til innbyggerne at de vil få noe igjen for arbeidet og ulempene de blir påført som en konsekvens av byvekstavtalen. Kommunikasjon, forutsigbarhet og tillit er derfor avgjørende for at en planprosess skal oppfattes som legitim, og hvis den skal implementeres på en god og effektiv måte (Givoni et al. 2012), og der har byvekstavtalen slik den ser ut i dag et lite stykke å gå.

Givoni (2012) peker på at spredning av informasjon er vesentlig i arbeidet for å oppnå offentlig aksept. For lite informasjon om endringene som implementeres skaper motstand i befolkningen, dette kom også frem i intervjuene og illustreres av utsagnet under. Dersom fokuset på effektiv implementering av tiltak blir viktigere enn en god implementering er noe avtalen og arbeidet heller ikke vil være tjent med. Utsagnet under er fra en politiker;

*Det er mange krefter rundt en bypakke, og hvis ting kommer for tidlig, før ting egentlig er modent, kan det skape sterke motkrefter, og det er ikke gunstig.*

Dersom befolkningen føler seg oversett, ikke hørt eller opplever tiltakene som sterkt urettferdige vil det skape utfordringer for aksepten. Det er derfor uhyre viktig at det kommuniseres hvilke tiltak som settes i gang, hvorfor, og hva innbyggerne får igjen. Dette er viktig for hele det politiske grunnlaget for avtalen, særlig i Stavanger hvor det finnes politiske krefter som potensielt kan svekke det politiske grunnlaget for avtalen dersom de får mange nok stemmer ved neste kommunevalg.

I tilfellet med Byvektsavtalen er det ikke fagfolk som sitter i styringsgruppen og tar avgjørelser. Bortsett fra vegdirektøren som er en administrativ person, er det ordførerne i de fire kommunene, som gjør beslutningene sammen, som i et demokratisk perspektiv er positivt. Ettersom at denne avtalen har vist seg å være en svært politisk krevende oppgave, kan det tenkes at det er vanskeligere å komme frem til de gode langsiktige løsningene, rett og slett fordi de er politisk upopulære. Det tar lang tid en kan se resultatene av arealplanlegging, sammenlignet med å øke bompengesatsene og ved å innføre et strengt pareringsregime hvor effekten er umiddelbar som nevnt i kapittel 6.3. Det er derfor en risiko for at politikerne som tar beslutningene i dette samarbeidet heller tenker på kortsiktig gevinst fremfor å tenke langt frem i tid, og hva som vil være best for måloppnåelsen og selve formålet med avtalen – nullvekst.

I Stavanger er det som nevnt i forrige kapittel 6.3 særlig utfordrende, fordi partiet Folkeaksjonen nei til mer bompenger allerede har tre representanter i bystyret i Stavanger. Det vil derfor være en politisk utfordring i seg selv å vise innbyggerne at de vil få noe igjen før neste valg, for i det hele tatt å ha politisk grunnlag og flertall i kommunen, og motivasjon for å fortsette arbeidet med byvekstavtalen. At et politisk parti i én av kommunene skal kunne velte hele denne avtalen og dette store nasjonale samarbeidet, på tvers av forvaltningsnivåene er svært lite sannsynlig. Men dersom de skulle vinne flere velgere er det ikke utenkelig at det vil kunne skape ytterligere utfordringer for lokalpolitikere i kommunen. Det er derfor viktig at innbyggerne ser og opplever de positive resultatene fra belønningsmidlene i byvekstavtalen fører med seg, før neste valg, som er om litt over to år.



### 7.1.3 AGONISME OG ALLMENHETENS DILEMMA

Byveksttalens rammeverk tilsier at alle beslutninger skal avgjøres med konsensus mellom avtalens parter i styringsgruppen (Byvekstavtale Nord-Jæren 2017 2017). Det er allikevel verdt å diskutere om en slik form egentlig er god av hensyn til avtalens legitimitet. Målet med forhandlingene er å oppnå konsensus gjennom å temme den potensielle fiendtligheten mellom parten, og på denne måten skape agonisme. Som Mouffe (2015) peker på, finnes det ikke beslutninger som er helt konsensusbasert, det vil alltid være noen som ekskluderes i en konsensusbasert avgjørelse, fordi synspunktene går i mot den kollektive oppfattelsen av hvordan man best kan nå det felles målet, noe som potensielt vil kunne hindre oppnåelse av konsensus i gruppen. Det er elementer som tyder på at dette kan være tilfelle også i byvekstavtalen for Nord-Jæren. Både gjennom intervjuer, men også med tanke på at det er fire svært ulike kommuner, som alle har ulike utgangspunkt og ønsker for hvordan de skal utvikle seg.

De små kommunene stiller ikke med et like godt utgangspunkt som de store kommunene hva gjelder måloppnåelse, for eksempel har de små kommunene et dårligere utbygd kollektivtilbud, i tillegg til at bebyggelsen i de små kommunene ofte er mer spredt.

Dette gjør at det vil være mer krevende å få folk over fra bil til sykkel, gange og kollektiv. På grunn av porteføljestyringen er det også de store kommunene som vil komme til å få de store midlene og prosjektene først. Fordi porteføljestyringen innebærer at midlene skal investeres i prosjekter hvor de gir størst effekt på måloppnåelse. Dette betyr at vil bli bygget i de områdene hvor det bor flest mennesker som kan benyttes tilbudene først. For Nord-Jæren vil dette bety at midlene sannsynligvis vil bli investert i prosjekter i Stavanger og Sandnes først, ettersom at det er der de største befolkningsmassene er. Dette kan bety at de små kommunene kanskje må vente lenger før prosjekter og midler blir sendt i deres retning.

Ettersom at partene i forhandlingene og i oppfølgingen av avtalen er likeverdige, innebærer det at alle partene har ansvar for oppfølging av finansiering, og tiltak innenfor sine ansvarsområder (Samferdselsdepartementet 2016). Det betyr at de små kommunene så vel som de store, skal yte like mye i å nå det felles målet. Til tross for det finnes det antakeligvis finnes en forventning om at de sentrale områdene må ta et større ansvar for nullvekst enn periferien, det er også derfor kommunene ikke måles individuelt, men at hele området blir målt som ett byområde. Det allikevel vanskelig å forestille seg noe annet enn at det til tider vil være svært politisk krevende å gå med på vedtak som ikke gagnar utviklingen i ens egen kommune. Det vil antakelig også by på mye mostand fra kommunes innbyggere som betaler bompenger dersom de opplever at de ikke får noe igjen, fordi prosjektene som skårer høyest på måloppnåelse i mange tilfeller vil være i de sentrale områdene. Altså må de små kommunene være gå med på å investere i prosjekter som ikke nødvendigvis gagnar sin egen kommune i første omgang, kun det felles målet. Som beskrevet i allmenhetens dilemma i kapittel 4.4.2. Det er vanskelig for individet å sette felles behov foran individets egne behov, som i dette tilfellet vil være kommunens og kommunens innbyggers behov foran prosjektets formål og hovedmål, nullvekst.

## 7.2 SANKSJONSMEKANISMER OG ETTERLEVING AV AVTALEN

En utfordring er at byvekstavtalen som nevnt ikke er juridisk bindende mellom partene. Sanksjonsmekanismen som kommer frem av avtalen er at avtalens parter kan trekke seg, eller unnlate å bevilge midler dersom noen av de andre partene unnlater å følge opp sine forpliktelser (Byvekstavtale Nord-Jæren 2017). Til tross for dette finnes det ingen reell mulighet for kommunene å stille krav til staten, annet enn gjennom forhandlingene, men selv der stiller ikke kommunene veldig sterkt i forhold til staten, ettersom at det er staten som bevilger midler til kommunene. Dette er fordi det ikke er en vanlig avtale, men mer som en langsiktig intensjonsavtale som er bygd opp på gjensidig tillit og avhengighet. Det er allikevel slik at det til syvende og sist er staten som sitter med pengesekken, og de sterkeste kortene ved forhandlingsbordet. Slik at dersom kommunene som er parter av avtalen ikke viser gjennom vedtak og tiltak at de forsøker å jobbe mot nullvekstmålet, vil de kunne ende opp med en dårligere avtale ved neste reforhandling. Det vil bety færre midler til infrastruktur tiltak og mobilitetsarbeid enn de andre storbyområdene som viser gjennom både vedtak og handling at de forsøker å omstille seg for å nå nullvekstmålet. Dette viser hvordan staten gjennom metagovernance, og mer spesifikt gjennom sin utforming av Nettverk rammeverk, søker å påvirke partene i byvekstavtalen (jf. Sørensen og Torfing 2009).

Avtalen skal reforhandles med jevne mellomrom, allerede sommeren 2018. Dette åpner for endringer, som på et vis er svært positivt, og som gjør arbeidet mer dynamisk, men det kan også gjøre at hele samarbeidet ses på som mindre stabilt i et lengre perspektiv, både internt og eksternt. Dette er det også flere av intervjuobjektene gir uttrykk for. Allikevel ligger sanksjonene i fremtiden, hvilket innebærer at både statens motivasjon til å gå inn i videre samarbeid med kommuner som ikke følger opp sine forpliktelser vil være svært lav, men også at de kommunene eller byområdene med lignende avtaler som viser at de endrer seg i riktig retning vil tjene på det ved neste reforhandling. Et arbeid som denne avtalen er ligger det absolutt i kommunenes interesse å være en del av, både for kommunesens rykte og posisjon utad med tanke på miljøet, men også på grunn av økt tilgang til statlig midler for å utvikle infrastrukturen i sine kommuner, som de ikke hadde hatt tilgang på hvis de ikke var en del av byvekstavtalen. Men, igjen så finnes det få muligheter for kommunene til å stille krav til staten, og statens oppfølging av egne retningslinjer. Allikevel vil nok denne gjensidig forpliktene avtalen høyne lista for at staten går imot sine egne retningslinjer. Et eksempel som ble nevnt i intervjuene ved flere anledninger er statens lokasjon av nytt universitetssykehus.

### 7.2.1 LOKALT EKSEMPEL - NYTT UNIVERSITETSSYKEHUS

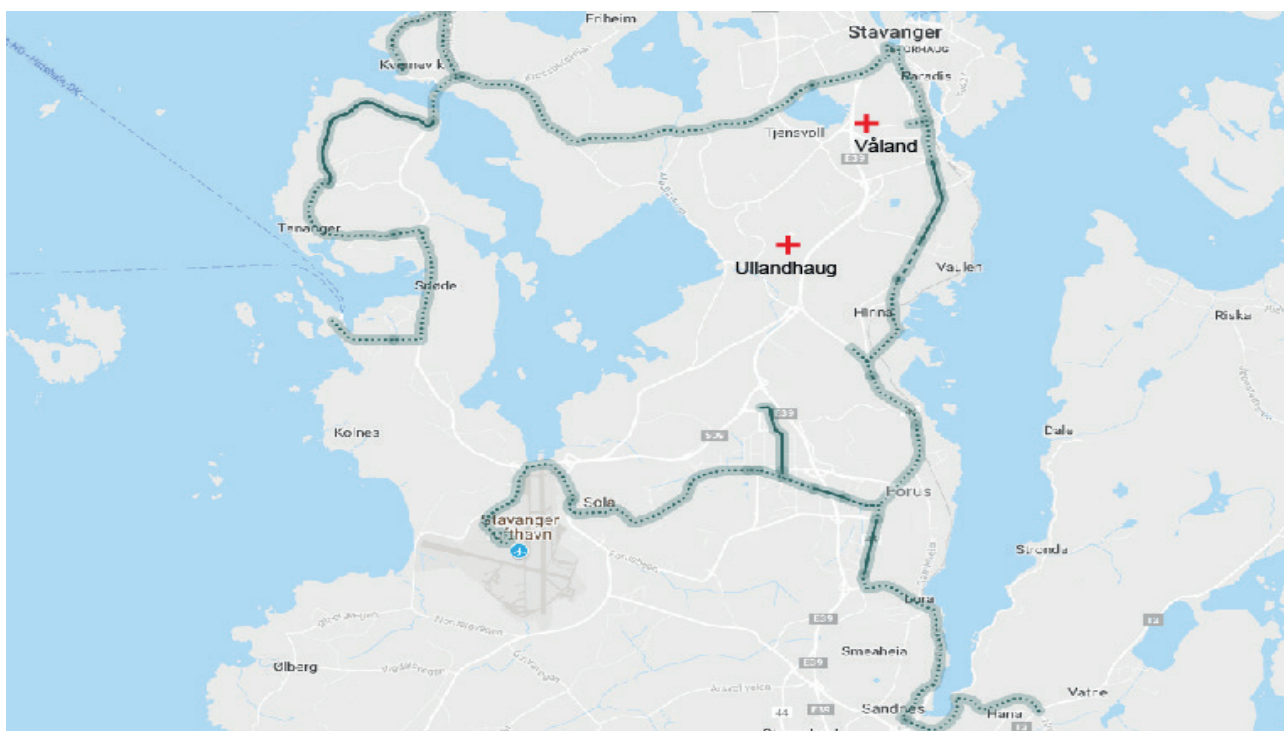
Lokasjon av kommunale arbeidsplasser er en av indikatorene kommunene måles på for å tilrettelegge for god måloppnåelse for nullvekst. Staten stiller gjennom Byvektsavtalen svært strenge krav til kommunene, både i arealplanleggingen men også krav til kommunen som arbeidsgiver og hvor kommunen velger å lokalisere kommunale arbeidsplasser. Det kan derfor fremstå som noe paradoksalt at staten ikke ser ut til å følge sine egne retningslinjer like godt, faktisk bare i 63% av tilfellene er statlige arbeidsplasser lokalisert i tråd med statlige retningslinjer (Tennøy et al. 2017).

Det er blitt vedtatt bygging av nytt universitetssykehus på Ullandhaug i Stavanger, som vist på kartet på neste side, Figur 18.. Per dags dato finnes det ikke et kollektivtilbud som er konkurransedyktig til bilen opp til der det nye sykehuset skal ligge.

Det fremstår som noe paradoksalt at lokasjon av nytt universitetssykehus ikke sammenfaller med den største infrastruktursatsningen i byvekstvtalen. Det skal etter hvert gå en arm opp til Ullandhaug, men det er bemerkelsesverdig at staten velger å lokalisere en av de største arbeidsplassene i regionen så langt utenfor bussveiens hovedakse. Dersom det ikke bli bygget et høyverdig busstilbud gjennom sykehuset samtidig som det nye sykehuset åpner vil det være naivt å tro at buss vil være ansatte og besøkendes foretrukne transportvalg. Dette er fordi mange av de som reiser til og fra et sykehus gjerne er i en sårbar situasjon eller fysisk ute av stand til det.

En utredning gjort i forbindelse med NTP 2018-2029 viser at å flytte sykehuset fra dagens lokasjon på Våland til Ullandhaug vil skape mer trafikk (Regjeringen et al. 2017). En av årsakene til dette er at det på Ullandhaug vil være færre som bor innenfor gåavstand til sykehuset, den nye lokasjonen har også dårligere kollektivbetjening slik kollektivtilbudet er i dag enn hva som er tilfelle på Våland. Dette innebærer at uten tiltak og utbedring av kollektivtilbudet vil det bli en betydelig økning i trafikken. Når aktiviteten på sykehuset samtidig skal øke, vil det uten betydelig utbedring av kollektivtilbudet gi store utfordringer for måloppnåelse på nullvekst. Kollektivandelen må nesten dobles fra dagens andel frem til 2040 for at en med den økte aktiviteten, og flytting skal klare å nå nullvekstmålet. For å klare å møte veksten på en god måte er det viktig at bruken av de fysiske tiltakene i bypakke Nord-Jæren optimaliseres. Dette innebærer å optimalisere kollektivtilbudet med et godt rutetilbud i tillegg til god kapasitet og fremkommelighet på gange og sykkel før det nye sykehuset åpner.

Det at staten har gått inn for å legge nytt universitetssykehus, hvor lokasjonen i seg selv vil skape økt trafikk skaper frustrasjon i kommunene. Det virker også paradoksalt når staten stiller svært strenge krav til kommunene på hvor nye arbeidsplasser eller butikker skal lokaliseres. På denne måten kan statens valg av ny sykehuslokasjon bidra til å redusere legitimiteten i samarbeidet, rett og slett fordi de later til å gå imot sine egne retningslinjer. Dette kan bidra til å svekke statens troverdighet, og forutsigbarhet i samarbeider som byvekstvtalen, særlig når det stilles så sterke krav til kommunene.



**Figur 19:** Kartet illustrerer hvor den nye bussveien skal gå. De røde korsene viser lokasjon av eksisterende, og nytt universitetssykehus. Som kartet viser er nytt universitetssykehus plassert godt utenfor planlagt trasé for bussveien slik det ser ut i dag.

# KAPITTEL 8



Figur 20: Stavanger domkirke

## 8. KONKLUSJON OG AVSLUTTENDE REFLEKSJONER

I dette kapitlet oppsummeres hovedfunnene fra analysen og diskusjonen. Til slutt besvares forskningsspørsmålene, sammen med forslag til videre forskning og noen refleksjoner rundt arbeidet.

Ut fra funn i denne studien synes de økonomiske incentivene å skape en ønsket endring. På den måten kan staten gjennom finansielle goder legge grunnlaget for å endre innbyggernes og kommuners handlingsmønster og planlegging. Med et økt økonomisk handlingsrom øker også det fysiske handlingsrommet for hva som kan utvikles i kommunene, noe som har vært avgjørende for at kommunene har gått inn i byvekstavtalen. Byvekstavtalen legger også sterke føringer for hvordan kommunene skal utvikle seg på arealsiden, og gjennom avtalefesting har staten fått et supplerende verktøy til dagens verktøy innsigelse, til å kontrollere arealutviklingen i kommunene, slik at utviklingen i større grad er i tråd med de nasjonale retningslinjene.

Et underordnet forskningsspørsmålet omhandler hvordan nye aktører og metoder har påvirket planleggingen. Studien viser kan en se at gjennom nettverkssamarbeidet har staten har fått nye verktøy for å indirekte kunne være mer aktiv i den lokale planleggingen. Byvekstavtalen har også gitt staten et verktøy for å drive byutvikling på en mye mer detaljert måte enn tidligere. Partene sitter tett med planer og midler, og forsøker sammen å finne løsninger for areal og transport. Dette har kunnet skje fordi lovverket og forvaltningssystemet åpner opp for at staten gjennom denne typen nettverk kan legge føringer for planleggingen som skjer i kommunene, i større grad enn tidligere hvor staten kun har hatt innsigelse som verktøy. Dette er ikke et nytt fenomen, men måten det nå brukes på er relativt ny i norsk kontekst. De økonomiske incentivene er med på å forsterke effekten.

I byvekstavtalen er alle forvaltningsnivåene forpliktet til det samme målet under ett felles rammeverk. Det vil være avgjørende å forplikte alle forvaltningsnivåene til det samme rammeverket for å nå nasjonale mål og internasjonale forpliktelser gjennom mer målrettet og samordnet areal- og transportplanlegging. Dette fordi arealbruk og funksjonslokalisering henger sammen med innbyggernes reisebehov og reisemiddelvalg. Det er derfor avgjørende at arealplanleggingen bygger opp under en utvikling som tilrettelegger for de ønskede transportformene i byvekstavtalen, gange sykkel og kollektiv. Norske kommuner har sterk råderett over sine egne arealer, ved å forplikte gjennom avtale vil det være et av statens viktigste verktøy for å påvirke den kommunale planleggingen i en retning som bygger opp under avtalens mål. Ved siden av streng statlig håndtering av innsigelser, som er statens sterkeste verktøy i dag. Som svarer på spørsmålet om hvordan byvekstavtalen kan bidra som et virkemiddel i planleggingen for å oppnå en mer klimavennlig utvikling på Nord-Jæren.

Den tredje problemstillingen handler om i hvordan byvekstavtaler kan påvirke areal og transportplanleggingen i andre norske storbyområder. Dette handler dermed både om byvekstavtalen som struktur og hvorvidt funn fra mitt case byvekstavtalen for Nord-Jæren er overførbart til andre kontekster.

**Overordnet** er byvekstavtalen et verktøy som gir både kommunene og staten et økt handlingsrom i areal- og transportplanleggingen. På den måten at staten går inn med økonomiske midler, mot at de får legge sterke føringer i den kommunale og regionale planleggingen. Kommunenes handlingsrom øker på denne måten ved at de får tilgang på midler de ellers ikke ville hatt tilgang på. Dette kan bidra å støtte opp under en utvikling som i større grad bygger opp under nullvekstmålet enn hva som er tilfellet i mange norske byområder i dag.

**Byvekstavtalen for Nord-Jæren** er som nevnt i oppgaven relativt unik i norsk kontekst. Avtaleformen er per i dag kun inngått for Nord-Jæren og Bergen, med lignende avtaler i Trondheim og Oslo/Akershus. I første omgang skal disse fire største byområdene forhandle og reforhandle byvekstavtaler, deretter følger antagelig fem byområder, på sikt vil muligens byvekstavtaler inngås for mellomstore norske byområder.

Dette viser relevansen i spørsmålet om hvorvidt verktøy som byvekstavtalen vil påvirke planlegging i andre norske byområder. Det besvares ved å peke på noen forhold som ansees som sentrale. Noen av de er har Nord-Jæren til felles med andre norske byområder, andre er mer spesifikke for Nord-Jæren.

Uavhengig av om avtaler er avtalefestet eller forankret i Plan- og bygningsloven så er all planlegging underlagt de samme retningslinjene og det samme lovverket. Hvilket betyr at uavhengig av hvilken type avtale et byområde har fått så er alle underlagt det samme forvaltningssystemet, og de samme lovene. Dette begrenser hvor store forskjeller det kan være på de ulike avtalene mellom de norske storbyområdene, ettersom at de alle opererer og virker i det samme forvaltningssystemet.

Det er flere typer avtaler, og byvekstavtalen på Nord-Jæren er én type transportpakke. Utformingen av selve avtalene mellom storbyområdene er forskjellige, noe som kan bidra til å redusere overførbareheten til andre byer.

Nord-Jæren er en av de heldige fire store byområdene i Norge som gjør at de gjennom avtalen får store midler fra staten som kan brukes til å utvikle store infrastruktur- og samferdselsprosjekter i byområdet. Mindre byer som for eksempel Kristiansand vil antakeligvis ikke ende opp med en lik avtale med så mye statlige midler. Allikevel er midlene særdeles viktige for å opprettholde legitimiteten og den offentlige aksepten. Politikerne kan ikke legitimere arbeidet lokalt ved at det legges sterke føringer fra staten hvis innbyggerne opplever at de får lite igjen. Ettersom at Nord-Jæren da muligens vil være blant et fåtall byer med større statlige bevilgninger, er det ikke sikkert at byområder med økonomisk mindre omfattende avtaler vil kunne innføre tilsvarende kraftige tiltak som på Nord-Jæren, fordi det ikke vil være legitimt uten de statlige midlene.

Til sist har de norske byområdene ulike bymessige og kontekstuelle forhold. Dette gjør at det kan være mulig å overføre noen av resultatene fra Nord-Jæren til lignede geografiske områder. Ikke på grunn av avtalen i seg selv, men en kan overføre erfaringer med effekten og virkningen av tiltak til byområder som ligner. For eksempel vil kontekstuelle likheter mellom Nord-Jæren og Grenland styrke relevansen av denne oppgaven for sistnevnte. Begge er byområder med relativt høye bilandeler og begge består av to større tettliggende byer. På den måten kan erfaringene som gjøres gjennom arbeidet på Nord-Jæren bidra til å utvikle avtalene i andre lignende storbyområder.

## AVSLUTTENDE REFLEKSJONER OG VIDERE FORSKNING

Det er vanskelig å spå fremtiden, men det er ikke utvilsomt at samordning av areal og transportplanlegging gjennom avtale slik som i byvekstavtalen er en modell som vil bli mer brukt i fremtiden. Etter som at byvekstavtalen er en videreutvikling av bymiljøavtalen og byutviklingsavtalen, det er det rimelig sikkert at vi ikke har sett den siste versjonen enda.

Prosessen som ledet opp til byvekstavtalen gikk for noen litt fort, kanskje litt for fort. Noen av respondentene i intervjuene satt igjen med en opplevelse av å komme inn fem på tolv, og at dersom det skulle bli noen avtale i det hele tatt fikk de akseptere de vilkårene som var satt. Dette betyr at en kan stille spørsmål ved om den konsensusen som avtalen er bygget på i realiteten er basert på konsensus, og om partene egentlig er så likeverdige som rammeverket tilsier. Som en konsekvens av dette vil det være en fordel om avtalen utvikler seg, særlig på prosess siden gjennom reforhandlinger for å gjøre noe med det demokratiske underskuddet som det oppleves at avtalen har i dag. Dette vil også være en fordel dersom avtalen skal ha mer tyngde som en legitim plan. Dette er aspekter som pekes på i teorien av både Mouffe (2015) og Givoni (2012) som viktige. Men spesielt viktig vil det være for den demokratiske bristen i avtalen, som igjen er avgjørende for avtalens legitimitet, både internt og eksternt. Modellen slik den er i dag har en vei å gå hva gjelder legitimitet og tillit blant innbyggerne. Dersom legitimiteten i arbeidet med politiske tansportpakker og avtalesfesting av planarbeidet øker, og man i større grad får folk med på laget, øker det sjansen for at implementeringen av tiltakene vil bli vellykket, og sjansen for å nå nullvekst vil bli betydelig større. For å oppnå dette er det viktig å skape stabilitet og forutsigbarhet i arbeidet, og at dette er noe som kommuniseres utad. Det blir veldig spennende å følge med på hva som skjer etter reforhandlingene til sommeren, og hvilke endringer som eventuelt kommer ut av det. Videre vil det også bli spennende å se hvordan det går med neste kommunevalg, og om kommunene vil klare å opprettholde en politisk positivitet og vilje til å fortsette dette viktige arbeidet.

Det er fortsatt tidlig å si noe om hvilke konsekvenser byvekstavtalen vil ha på Nord-Jæren. Ettersom at den fortsatt er svært ny, og mange av de store prosjektene enda ikke har kommet i gang, mange av dem har så vidt kommet til planstadiet. På ett vis er prosessene fortsatt i oppstartsfasen, og det er nå partene opplever gnisninger og utfordringer. Utfordringer som forhåpentligvis vil avta utover i samarbeidet slik at selve fundamentet og grunnlaget blir mer stabilt og forutsigbart. Ikke bare for kommunene og politikerne, men også for kommunens innbyggere. Noe som i seg selv vil være viktig for å opprettholde tillit blant innbyggerne, kanskje spesielt fordi at mange av prosjektene skal finansieres med store summer fra bompenger som betales av kommunens innbyggere.

Det er mange sider av en sak, og det er en tydelig tendens gjennom mine intervjuer at det er delte meninger om samarbeidet og utarbeidingen av byvekstavtalen. De som sitter med de beste kortene, eller pengesekken, har et ganske annet inntrykk og en annen innstilling enn de som sitter i kommunene både politisk og administrativt, og som kjenner motstanden på kroppen. Allikevel er det viktig at de utfordringene som kommer møtes tidlig for å unngå at de vokser seg til større utfordringer, for det vil ikke avtalen eller målet være tjent med.



Denne formen for avtaler er fortsatt relativt ny i norsk kontekst, og det er et behov å undersøke og forske på effekten av, og handlingsrommet disse avtalene gir. Masteroppgaven min har forhåpentligvis bidratt til å øke kunnskapen om hvilke type konsekvenser avtaler som byvekstavtalen kan ha på den regionale og lokale planleggingen. Det å åpne diskusjonen for at rammeverket slik det er i dag har rom for forbedring. Men også sette fokus på at det finnes muligheter for forbedring hva gjelder legitimitet vil være viktig kunnskap i årene fremover når avtalens skal utvikles og reforhandles. Dette er konsekvenser som vil være viktige å jobbe med å forbedre dersom implanteringen av virkemidlene skal fungere på en god måte, men også viktig dersom det i ytterste konsekvens skal være politisk gjennomførbart. Per 2018 er det er et kunnskapshull i norsk kontekst, men jeg håper at min masteroppgave har bidratt til å tette en liten del av det kunnskapshullet.

## REFERANSER OG FIGURLISTE

- Andersen, S.S., (2006). Aktiv informantintervjuing, 22, pp.278–298.
- Bryman, A., (2008). *Social Research Methods*, Oxford University Press.
- Byvekstavtale Nord-Jæren 2017, (2017). Byvekstavtale mellom Rogaland fylkeskommune, Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg kommune og Staten.
- Givoni, M., Macmillen, J., Banister, D. & Feitelson E. (2012). from policy measures to policy packages. *Transport Reviews :A Transitional Transdisciplinary Journal*, 33:1, pp.1–20.
- Givoni, M. & Banister, D., (2013). *Transport Reviews :A Transnational From Policy Measures to Policy Packages*, pp.37–41.
- Greater Stavanger, (2016). *Pendling og Sysselsatte per 2016*.
- Greater Stavanger, (2015). *Regional næringsarealstrategi for Stavanger-regionen*, Stavanger.
- Haraldsen, T.K., (2012). *Bioforsk rapport - Flytting av oppdyrket jordsmonn for reetablering av jordbruksarealer*,
- Helle, K., Eliassen, F.E., Myhre, J.E. & Stugu, O.S. (2006). *Norsk byhistorie - Urbanisering gjennom 1300 år*. Oslo: Pax forlag.
- Kleven, T., (2010). *Fra Gjenreisning til Samfunnsplanlegging - Norsk kommuneplanlegging 1965-2005* Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Korneliussen, K., (2012). Offentlig aksept for restriktive tiltak. Tiltakskatalog for transport og miljø, pp.1–7. Available at: <https://www.tiltak.no/b-endre-transportmiddelfordeling/b-5-mobilitet-splanlegging-og-kampanjer/b-5-9/> [Accessed January 24, 2018].
- Lange, M. & Refstie, H., (2014). *Medvirkning , makt og avmakt i planlegging – Norge og Malawi .* , pp.280–290.
- Lysgård, H.K. & Cruickshank, (2013). Creating attractive places for whom? A discourse-theoretical approach to knowledge and planning. *Environment and Planning*, 45, pp.2868–2883.
- Mäntysalo, R., Jarenko, K., Nilsson, K.L. & Saglie, I.L. (2014). *Legitimacy of Informal Strategic Urban Planning - Observations from Finland, Sweden and Norway*. *European Planning Studies*.
- Medalen, T., 2008. *Bærekraftig Planlegging og Governance – Teori og praksis*. Norsk Forening for Bolig og Byplan, p.39. Available at: [http://boby.no/wp-content/uploads/2008/12/Medalen\\_NPM\\_2008.pdf](http://boby.no/wp-content/uploads/2008/12/Medalen_NPM_2008.pdf) [Accessed March 21, 2018].
- Miljødirektoratet, (2018). *Klimagassutslipp fra transport | Miljøstatus*. Miljøstatus.no, p.1. Available at: <http://www.miljostatus.no/tema/klima/norske-klimagassutslipp/utslipp-av-klimagasser-fra-transport/> [Accessed January 29, 2018].
- Miljøverndepartementet, (2011). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*. Available at: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2011/nasjonale-forventninger.html?id=649923>.
- Miljøverndepartementet, (2008). *Plan- og bygningsloven (2008)*. Available at: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/plan-og-bygningsloven/id570450/> [Accessed March 19, 2018].
- Mouffe, C., (2015). *On the Political* 1st ed., Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Mousavizadeh, A., maltby, H., Caruana-Galizia, P., Xue, F., Gemelli, G., Bradley, M. & Coste, P. (2016). *The Legatum Prosperity Index 2016*. The Legatum Institute Foundation, p.52. Available at: <https://lif.blob.core.windows.net/>.
- Norad, (2015). *Befolkningen øker i utviklingsland og i byer*. Norad.no, p.1. Available at: <https://www.norad.no/om-bistand/tallenes-tale/befolkningen-oket-i-utviklingsland-og-i-byer/> [Accessed April 9, 2018].

Randaberg kommune, (2009). Kommuneplan for Randberg 2009-2022, Randaberg.

Regjeringen, (2011). Meld. St. 21 (2011-2012), Innst. 390 S (2011-2012), Oslo.

Regjeringen, Nordconsult & Statens Vegvesen, (2017). Nullvekstmål og nytt sykehus på Ullandhaug, Rogaland Fylkeskommune, (2018). Bypakke Nord-Jæren. bypakken.no.  
Available at: <http://www.bypakken.no/> [Accessed March 22, 2018].

Rogaland Fylkeskommune, (2014). Enighet om Bypakke Nord-Jæren.  
Available at: <http://www.rogfk.no/Aktuelt/Nyhetsarkiv-2014/Enighet-om-Bypakke-Nord-Jaeren> [Accessed May 2, 2018].

Rogaland Fylkeskommune, (2017). Fylkestinget 13. og 14. juni 2017. Available at: <http://www.rogfk.no/Politikk/Politiske-moeter/Fylkestinget-13.-og-14.-juni-2017> [Accessed April 18, 2018].

Rogaland Fylkeskommune, (2013). Regionalplan for Jæren 2013-2040. , p.70.

Rogaland Fylkeskommune & Kolumbus, 2017. Mobilitetsstrategi.

Samferdselsdepartementet, (2013). Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan. , 26, pp.1–324.

Samferdselsdepartementet, (2017). Meld. St. 33 (2016 – 2017) Nasjonal Transportplan. , 33, pp.1–330.

Samferdselsdepartementet, (2016). Nasjonal transportplan - NTP. Available at: <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/nasjonal-transportplan/id2475111/> [Accessed March 20, 2018].

Sandnes Kommune, (2015). Kommuneplan for Sandnes 2015-2030, Sandnes.

Silverman, D., (2014). Interpreting qualitative data Fifth. K. Metzler, ed., London: Sage Publications Ltd.

Sola kommune, (2015). Kommuneplan for Sola 2015-2026, Sola. Available at: <https://www.sola.kommune.no/planer/kommuneplan/kommuneplan/>.

Solvik, F., Falkanger, T. & Reusch, M., (2017). Plan- og bygningsloven. Store Norske Leksikon, p. 1.  
Available at: [https://snl.no/plan-\\_og\\_bygningsloven](https://snl.no/plan-_og_bygningsloven) [Accessed April 9, 2018].

SSB, (2017a). Kommunefakta Randaberg. Statistisk sentralbyrå. Available at: <https://www.ssb.no/kommunefakta/randaberg> [Accessed January 18, 2018].

SSB, (2017b). Kommunefakta Sandnes. Statistisk sentralbyrå. Available at: <https://www.ssb.no/kommunefakta/sandnes> [Accessed January 18, 2018].

SSB, (2017c). Kommunefakta Sola. Statistisk sentralbyrå. Available at: <https://www.ssb.no/kommunefakta/sola> [Accessed January 18, 2018].

SSB, (2017d). Kommunefakta Stavanger. Statistisk sentralbyrå. Available at: <https://www.ssb.no/kommunefakta/stavanger> [Accessed January 18, 2018].

Statens Vegvesen, (2017). Byutredning Nord-Jæren.

Stavanger kommune, (2015). Kommuneplan for Stavanger 2014-2029, Stavanger.

Store Norske Leksikon, (2017a). Abraham Maslow. Store Norske Leksikon. Available at: [https://snl.no/Abraham\\_Maslow](https://snl.no/Abraham_Maslow) [Accessed April 18, 2018].

Store Norske Leksikon, (2018). allmenningens tragedie. Store Norske Leksikon, p. 1. Available at: [https://snl.no/allmenningens\\_tragedie](https://snl.no/allmenningens_tragedie) [Accessed January 24, 2018].

Store Norske Leksikon, (2017b). Reliabilitet. Store Norske Leksikon. Available at: <https://snl.no/reliabilitet> [Accessed January 18, 2018].

Strand, A., Næss, P., Tennøy, A. & Steinsland, C. (2009). Gir bedre veger mindre klimagassutslipp?

- Tennøy, A., Knapskog, M., Gundersen, F., Hagen, O.H., Skartland, E.G. & Øksenholt, K (2017). Statlig lokalisering – hvor og hvorfor ?,
- Tønnesen, A., (2015a). Democratic anchorage and performance: Comparing two network approaches to land-use and transport-system development. *Local Government Studies*, 41 (5), pp.653–672. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2014.982110>.
- Tønnesen, A., (2015b). Policy packages and state engagement: Comparing car-use reduction policy in two Norwegian cities. *Journal of Transport Geography*, 46, pp.89–98.
- Tønnesen, A. & Christiansen, P., (2017). Fra bompengepakker til bymiljø- og byvekstavtaler - Samferdsel. [samferdsel.toi.no](http://samferdsel.toi.no). Available at: <https://samferdsel.toi.no/forskning/fra-bompengepakker-til-bymiljo-og-byvekstavtaler-article33761-2205.html> [Accessed April 23, 2018].
- UN, (1987). Our Common Future, Available at: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>.
- Uteng, T.P. & Voll, N.G., (2016). Tilgang til kollektivtransport og bruk Oppfatning kontra virkelighet,
- Wæhle, E. & Sterri, A.B., (2016). Case-studie. *Store Norske Leksikon*. Available at: <https://snl.no/case-studie> [Accessed January 18, 2018].
- Yin, R.K., (1994). *Case Study Research Design and Methods second.*, Sage Publications Ltd.

## FIGURLISTE

NUMMER	KILDE	SIDE
1	Fotografi - Ingrid Elizabeth Haraldseid	8
2	Egen fremstilling basert på kartgrunnlag fra Rogaland Fylkeskommune, 2018. Bypakke Nord-Jæren. bypakken.no.Available at: <a href="http://www.bypakken.no/">http://www.bypakken.no/</a> (2018)	11
3	Fotografi - Ingrid Elizabeth Haraldseid	14
4	Egen fremstilling (2018)	19
5	Fotografi - Ingrid Elizabeth Haraldseid	22
6	Kart byutredningen Statens Vegvesen, 2017. Byutredning Nord-Jæren	26
7	Kart fra Rogaland Fylkeskommune, 2018. Bypakke Nord-Jæren. bypakken.no.Available at: <a href="http://www.bypakken.no/">http://www.bypakken.no/</a> (2018)	27
8	Fotografi - Ingrid Elizabeth Haraldseid	30
9	Egen fremstilling (2018)	32
10	Egen fremstilling basert på Nordregiorapport, Perjo, L., Anderson, T. & Grunfelder, J., 2017. Urban Contractual Policies in Northern Europe, Stockholm, p17.	33
11	Fotografi - Ingrid Elizabeth Haraldseid	40
12	Kart fra Rogaland Fylkeskommune, 2018. Bypakke Nord-Jæren. bypakken.no.Available at: <a href="http://www.bypakken.no/">http://www.bypakken.no/</a> (2018)	43
13	Fotografi - Hege Bjørnsdatter Haraldseid	43
14	Fotografi - Hege Bjørnsdatter Haraldseid	43
15	Kart kommuneplan Stavanger kommune fra, Stavanger kommune, 2015. Kommuneplan for Stavanger 2014-2029, Stavanger.	46
16	Kart kommuneplan Sandnes kommune fra, Sandnes Kommune, 2015. Kommuneplan for Sandnes 2015-2030, Sandnes.	47
17	Fotografi - Ingrid Elizabeth Haraldseid	50
18	Fotografi - Ingrid Elizabeth Haraldseid	58
19	Egen fremstilling på kartgrunnlag fra, Rogaland Fylkeskommune, 2018. Bypakke Nord-Jæren. bypakken.no.Available at: <a href="http://www.bypakken.no/">http://www.bypakken.no/</a> (2018)	65
20	Fotografi - Elise Engelsvoll Dommersnes	66
21	Fotografi - Ingrid Elizabeth Haraldseid	76

# VEDLEGG



Figur 21: Storhaug i Stavanger

VEDLEGG 1 - INTERVJUGUIDE  
VEDLEGG 2 - INFORMASJONSSRIV NSD

## VEDLEGG I - INTERVJUGUIDE

Intervjuguide for masteroppgave om byvekstavtalen på Nord-Jæren.

Innlede med grunnleggende spørsmål om hvem de er og hvilken stilling de har hatt i utviklingen og formingsprosessen av byvekstavtalen.

- I hvilken grad har byvekstavtalen endret måten man systematisk samarbeider mellom kommunene i areal og transportplanleggingen?
    - Satelittutbygging
    - Kjøpesenterutbygging - Big-box
  - Hvilke er de viktigste virkemidlene for kommunen med å jobbe mot nullvekst?
  - Samarbeid med fylket - satsing på kollektivtransport - forholdet mellom transportformene?
    - Øke attraktiviteten til kollektivtransport
  - I hvilken grad har dere fått et verktøy?
  - På hvilken måte har kommunene fått et økt handlingsrom med dette nye verktøyet? - flatere struktur mellom avtalens parter (kommune, fylke og stat).
  - Hvordan fungerer gjensidigheten i avtalen?
    - Nasjonale retningslinjer
    - Oppfølging mellom planer og forvaltningsnivåer. - klager som går til departementet.
    - Gjennomføringskraft
  - Kompensasjon og måloppnåelse innenfor storbyområdet.
    - Vil en kommune kompensere for en annen dersom målene ikke blir nådd innenfor det samlede byområdet?
  - Hva betyr pengene for avtalen, dere får en bevilgning - har det noe å si for gjennomføringen av tiltak?
  - Oppfølging og etterleving av avtalen - ris bak speilet?
    - Hva skjer dersom en av partene unnlater å følge opp sine forpliktelser?
  - Hva tenker dere om indikator-oppsettet og innrapporteringen? Hvilken nytte har det?
- Oppsummerende refleksjoner eller avsluttende kommentarer?



## VEDLEGG 2 - INFORMASJONSSKRIV NSD

### ***”Byvekstavtale som virkemiddel i arealplanleggingen”***

#### Bakgrunn og formål

I min masteroppgave som jeg skriver ved NMBU våren 2018, skal jeg undersøke hvordan Byvektsavtalen fungerer som virkemiddel i arealplanleggingen.

I de anledning vil det være nødvendig å hente inn informasjon fra personer som arbeider i kommunen eller som på annen måte har påvirkningsevne i arealplanleggingen.

#### Hva innebærer deltakelse i studien?

Deltakelse i studien vil innebære å delta i et intervju. Spørsmålene vil omhandle hvilke utfordringer og konsekvenser, kommunen eller andre institusjoner møter knyttet til Byvektsavtalen.

#### Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. I tillegg vil du som blir intervjuet få lese gjennom det ferdig transkriberte intervjuet før det legges inn i oppgaven.

Det kan være mulig å kjenne igjen intervjuobjektet i den ferdige publikasjonen ettersom at det er få personer som er knyttet til et mindre geografisk område. Alle intervjuobjektene innehar også i mer eller mindre grad ”offentlige” roller gjennom sitt arbeid.

Prosjektet skal etter planen avsluttes 15.05.2018. Eventuelle lydopptak vil slettes når prosjektet er slutt. Andre personidentifiserende notater vil anonymiseres dersom de ikke destrueres eller slettes.

#### Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med Ingrid Elizabeth Haraldseid, eller min veileder på NMBU, Daniel Galland.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.



**Norges miljø- og biovitenskapelige universitet**  
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet  
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
Norway