



Noregs miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgåve 2020 30 stp

Fakultet for landskap og samfunn

Forhandlingsroller i byvekstavtalen for Oslo og Akershus

Negotiation roles in the urban growth agreement for
Oslo and Akershus

Ingvild Ytterdal
By- og regionplanlegging

Forord

Denne oppgåva markerer slutten på mitt masterstudie i by- og regionplanlegging ved NMBU. Oppgåva vart skriven hausten 2020 og tilsvarer 30 studiepoeng.

Framtidas utfordringar i byregionar er samansatte og komplekse. For å skape ei heilheitleg utvikling har staten dei siste åra inngått byvekstavtalar med fleire av landets byregionar. Masteroppgåva mi tar utgangspunkt i implementeringa av byvekstavtalen i Oslo og Akershus som ein ny styringslogikk. Eg synes det er interessant med nye måtar å styre på, og stille spørsmål ved kva følgjer dette får for samfunnet.

Eg vil takke alle som har bidratt til denne oppgåva. Først og fremst vil eg takke mine rettleiarar Inger-Lise Saglie ved NMBU og Gro Sandkjær Hanssen ved NIBR for gode tilbakemeldingar og engasjement rundt oppgåva. Eg vil også takke til alle informantar som stilte opp til intervju og delte informasjon. Eg er veldig takksam for at eg fekk ha masterplass hos NIBR dette semesteret. Den faglege støtta og ubegrensa tilgang til kaffi kom godt med i skriveprosessen. Ein siste takk går til vener og familie som har korrekturlest oppgåva.

Ingvild Ytterdal

Oslo, 15.12.2020

Samandrag

Dette er ein casestudie av korleis avtalepartane spelte ut si rolle i forhandlingane om byvekstavtale for Oslo og Akershus. Osloregionen står overfor utfordringar som befolningsvekst, auke i personbiltrafikk og miljøforureining. For å løyse desse utfordringane har det blitt inngått ein byvekstavtale for Oslo og Akershus, som skal sikre heilskapleg planlegging på tvers av administrative grenser, styringsnivå og sektorar. Byvekstavtalen endrar forholdet mellom ulike offentlege myndigheiter og skaper nye forventningar til korleis desse skal spele ut sin rolle.

Studien tar utgangspunkt i teoriar om hierarkisk styringslogikk og urban avtalebasert styringslogikk. Ved å studere korleis rolleforventningane har endra seg i desse logikkane undersøker eg i denne studien korleis desse kan kome i konflikt med kvarandre. Gjennom intervju med representantar frå ulike avtalepartar i byvekstavtalen for Oslo og Akershus, har eg sett korleis dei ulike rolleforventningane kan skape spenningar i forhandlingsprosessen som leia fram til ein byvekstavtale. Studien viser at forventningar om eigenskapar som forhandlingserfaring, fordelingssensitivitet, smidigkeit og forankringsforståing i forhandlingar kan kome i konflikt med forventningar som ligg i den hierarkiske styringslogikken om partipolitisk leiarskap og sektorplanlegging. Partanes moglegheit til å vise fordelingssensitivitet og smidigkeit viser seg å vere spesielt viktige eigenskapar for å kome til einigheit i forhandlingane. Studien avdekker utfordringar ved at ikkje alle partane er med i dei parallelle forhandlingar om Oslopakke 3, ettersom dette gir därlegare føresetnadnar til å forhandle i byvekstavtalen. Ein annan utfordring som blir avdekkja er oppfatninga av fylkeskommunen som ei overkommune i forhandlingane. Vidare viser studien korleis representantanes forankringsarbeid får følgjer for avtalens legitimitet. Til tross for at forhandlingane var lukka, utan moglegheit for innsyn eller medverking frå offentlegheita, er avtalens legitimitet bevart gjennom forankringsrutiner i heimkommunen, og primært gjennom forankring i eksisterande lokale, regionale og nasjonale planar.

Abstract

This thesis is a case study of how different parties played their roles in the negotiations over a urban growth agreement for Oslo and Akershus. The Oslo region is facing challenges such as population growth, increase in private car use and environmental degradation. To address these challenges a urban growth agreement has been struck for Oslo and Akershus. This agreement aims to ensure that planning across administrative borders, governing levels and sectoral divides have a holistic approach. The city-growth agreement alters the relations between public authorities and creates new expectations to how different government parties should fill their roles.

The theoretical departure of the study is hierarchical logics of governing, and urban agreement-based logics of governing. By studying how different anticipations to different roles have changed within such logics, I investigate how these changing role expectations can come into conflict with each other. Through interviews with representatives of different agreement parties in the urban growth agreement for Oslo and Akershus, I have observed how different role expectations can create tensions in the processes leading up to a city-growth agreement. The study demonstrates that expectations about properties such as negotiation experience, distributional balance sensitivity, flexibility and comprehensions of embeddedness in negotiations can come into conflict with existing expectations present in hierarchical logic of governing in party-political leadership and sectoral planning. The parties' abilities to display distributional balance sensitivity and flexibility prove to be particularly important qualities to reach agreement through bargaining. The study display how differing access to other regional collaborations like Oslopakke 3 can be a challenge for some municipalities. The study also reveals how the role of the county municipality lacks embedding in the municipalities of Akershus. Further, the study displays how the representatives' effort to establish embeddedness have consequences for the perceived legitimacy of the agreement. Even though negotiations were conducted behind closed doors, without public transparency or opportunities for the public to affect the process, agreement legitimacy was maintained through embeddedness in pre-existing local, regional and national plans.

Innhaldsliste

1	Introduksjon	6
1.1	Byvekst i Osloregionen	6
1.2	Problemstillingar	8
1.3	Oppgåvas struktur	9
2	Bakgrunn: Regionalt samarbeid om areal- og transportpolitikk	11
2.1	Politikkpakkar	11
2.2	Bypakkar	12
2.3	Belønningsordninga	13
2.4	Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus	13
2.5	Bymiljøavtalar	15
2.6	Byutviklingsavtalar	15
2.7	Byvekstavtalar	16
2.8	Byutredningar	17
3	Teoretisk rammeverk	18
3.1	Styringslogikkar i det norske plansystemet	18
3.2	Rolleforventningar i hierarkisk styringslogikk	23
3.3	Rolleforventningar i urban avtalebasert styring	27
3.4	Forankring og legitimitet i planlegging	31
4	Metode	35
4.1	Val av metode og forskingsstrategi	35
4.2	Enkeltcasestudie	36
4.3	Intervju som metode	36
4.4	Metodologiske og etiske utfordringar	38
4.5	Reliabilitet og validitet	39
5	Case: Forhandlingane bak byvekstavtalen for Oslo og Akershus	41
5.1	Byvekstavtalen for Oslo og Akershus	41
5.1.1	Organisering og styring	41
5.1.2	Kva samferdselstiltak blir det forhandla om?	42
5.1.3	Kva arealforpliktingar må avtalepartane binde seg til?	43
5.2	Avtalepartanes utgangsposisjon og forhandlingsgrunnlag	44
6	Analyse	48
6.1	Forhandlinganes karakter	48
6.2	Roller i forhandlingar om byvekstavtalen for Oslo og Akershus	51
6.2.1	Oslo	52
6.2.2	Omegnsmiljøetaten	55
6.2.3	Fylkeskommunen	60

6.2.4	Staten	63
6.3	Forskjellar mellom kjerneby og omegnskommunar i forhandlingane.....	66
6.4	Forankring og legitimitet i byvekstavtalen.....	70
7	Konklusjon.....	75
8	Litteraturliste.....	77
9	Liste over figurar og tabellar.....	84
10	Vedlegg.....	84

1 Introduksjon

1.1 Byvekst i Osloregionen

Oslo har dei siste åra hatt rekordhøg innflytting frå andre delar av landet, og befolkningsframskrivingar tilseier at folketalet i Oslo og Akershus kan auke med 350 000 dei neste 20 åra (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015, s. 10). Oslo har fått ein urban vekst i form av fortetting i byen, men også i form av byspreiing utanfor bygrensa. Utbygging av nye bustadfelt som ikkje er kopla på kollektivtransport aukar personbiltrafikken inn mot Oslo, og legg press på både vegnettet og kollektivtrafikken. Dette skaper utfordringar som kødanning, støy, luftforureining, trafikkulykker, og forringa bymiljø. For å redusere trafikken må kapasiteten til kollektivtransporten forbetraast ved å oppgradere eksisterande infrastruktur eller bygge ut ny (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015, s. 10). Bilbasert pendling heng også saman med arealpolitikken og utbyggingsmønsteret i kommunane. Framtidige utbyggingar må difor leggjast til kollektivknutepunkt, slik at innbyggjarane blir mindre avhengige av bil (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015).

Samtidig har berekraftig utvikling og kutt i klimagassar blitt ein viktig nasjonal politikk. I 2012 vedtok Stortinget nullvekstmålet, som går ut på at all framtidig vekst i mobilitet skal takast med kollektivtransport, sykkel eller gange. For å implementere denne politikken har Solbergregjeringa inngått byvekstavtalar med dei største byregionane i landet. Avtalane er eit nytt styringsverktøy som er politisk bindande for partane, men ikkje juridisk bindande. Formålet er å samordne areal- og transportpolitikk ved å koordinere og forplikte aktørar på ulikt nivå til å følge regionale strategiar (Galland og Tewdwr-Jones, 2020, s. 205). Byvekstavtalar blir lansert som ei ordning for å oppnå nullvekstmålet, men det er også eit verktøy for å løyse lokale utfordringar.

Utfordringar som har fleire årsaker er vanskelege å løyse i den hierarkiske styringslogikken fordi det fordrar samhandling på tvers av fagfelt, styringsnivå og geografiske administrative grenser (Amundsen m.fl., 2019, s. 9). Ordninga med byvekstavtalar er eit uttrykk for ein ny form for statleg styring som koordinerer ulike offentlege myndigheiter. I Europa har slike avtalar på tvers av offentlege planmyndigheiter og sektorar blitt meir utbredt dei seiare åra for å planlegge byregionar. Dette blir kalla *urban avtalebasert styring*, og er eit alternativ til styringsmekanismane i den tradisjonelle, hierarkiske styringa (Smas, 2017). Urban avtalebasert

styring baserer seg på *forhandling* mellom offentlege organ, og skal binde nasjonale og lokale myndigheter til forpliktingar i avtalen.

Byregionar er kjenneteikna av økonomiske og sosiale band mellom kjerneby og omkringliggende områder, og omfattar fleire lokale myndigheter (Simeonova m.fl., 2018, s. 7). Kjernebyen og tettstadane rundt veks saman og dannar ein funksjonell region, som ikkje stemmer overeins med dei juridiske styringsgrensene. Det utviklast komplekse samansetningar mellom bysenter, forstadar og tettstadar i periferien, og dette gir styringsutfordringar (Simeonova m.fl., 2018, s. 1, Hanssen og Myrvold, 2017). Oslo er ein slik byregion, med ein arbeidsmarknad som tiltrekker seg arbeidskraft frå dei omkringliggende kommunane. Dette gir ein romleg dynamikk der befolkninga tenderer til å busette seg utanfor bykjernen og må pendle til Oslo for å arbeide. Dette fordrar ein samferdselsinfrastruktur som mogleggjer ein høg grad av mobilitet og tilgjengeleight mellom Oslo og tettstadane utanfor byen (Simeonova m.fl., 2018, s. 2).

Kompleksiteten i samarbeidet avhenger av talet på lokale myndigheter som inngår i byregionen (Simeonova m.fl., 2018, s. 3). Mange aktørar kan gjere det vanskeleg å oppnå felles målsettingar, og det vil kreve meir omfattande og koordinerte tiltak (Simeonova m.fl., 2018, s. 3). Byregionen Oslo består av 12 kommunar. Dette er mange aktørar som skal bli einige om felles målsettingar og gjennomføring av tiltak. Det er essensielt at aktørane evner å sjå heile metropolområdet som ein heilheit. Det kan vere utfordrande ettersom forholdet mellom kjernebyen og omkringliggende kommunar ofte er prega av spenningar og konflikter (Hanssen og Tønnessen, upublisert). Ein rapport som samanliknar elleve europeiske byregionar vektlegg viktigheita av aktive kjernebyar som tar ansvar i samarbeid med dei omkringliggende kommunane (Simeonova m.fl., 2018). Kjernebyen må legge til rette for eit godt samarbeid og promotere felles målsettingar overfor randsonekommunane (Simeonova, 2018). Som kjerneby har Oslo viktig fagleg kompetanse og økonomisk kapasitet til å adressere eit samarbeid.

I denne oppgåva skal eg studere i kva grad urban avtalebasert styring fører til endringar i korleis partane utspelear si rolle. Ifølge Simeonova m.fl. (2018. s. 9) er det eit behov for å forstå rolla og funksjonen til beslutningstakrar som samarbeider i byregionar, for å kunne forankre eit *byregion-perspektiv* i lokal og regional planlegging. Byregion-perspektivet bygger på ein tankegang om at ein må sjå regionen som ei heilheit, og ein må samordne styring i regionen. I urban avtalebasert styringslogikk er det andre reglar for samhandling enn i den hierarkiske

logikken. I motsetning til dei tradisjonelle styringslogikkane, finnест ikkje ei teoretisk tilnærming, typologi eller rammeverk som kan forklare styringsprosessar i slike samarbeid (Simeonova, 2018, s. 9). Derfor vil oppgåva trekke fram nokre forventningar til rolleutøving i urban avtalebasert styringslogikk, sett opp i mot hierarkisk styringslogikk. Dette vil få fram kva endringar som er synlege i rolleforventningane.

1.2 Problemstillingar

Dette er ein kvalitativ studie som søker å svare på kva endringar byvekstavtalen fører med seg i korleis dei ulike partane utspeler si rolle, og korleis avtalen fører til endringar i styringsforholdet mellom myndigheitene. Studien tar utgangspunkt i intervju med representantar frå ulike avtalepartar som kan gi innsikt i tema. Eg har også nytta teoriar om styringslogikkar i planlegging, samt teoriar om forankring og legitimitet i planlegging. Den første problemstillinga eg skal svare på er knyttta til studiens teoretiske del, og er som følger:

Kva er rolleforventningane til myndigheitsaktørar i ulike styringslogikkar?

Eg skal presentere nokre dimensjonar som er utleia av teori om styringslogikkar. Desse kan nyttast til å diskutere rolleforventningar i dei forskjellige styringslogikkane. Dimensjonane vil fungere som eit rammeverk som kan brukast til å analysere partane i forhandlingane som leia fram til ein byvekstavtale for Oslo og Akershus. Den andre problemstillinga har ei underproblemstilling:

Korleis utspeler dei forskjellige aktørane i byvekstavtalen sin rolle i forhandlingar?

- *Finn vi forskjellar i rollene til kjerneby og omegnskommunar?*

Byvekstavtalen samordnar myndigheiter frå ulike styringsnivå, og det vil dermed vere interessant å studere forskjellar i korleis dei forskjellige aktørane speler ut si rolle. Forsking frå europeiske byar viser at det er eit skilje mellom kjernebyen og kommunane rundt i regionale samarbeid (Simeonova m.fl., 2018; Smas, 2017). Eg vil derfor diskutere kva som definerer forholdet mellom kjerneby og omegnskommunane, ut i frå funn frå intervju og teori.

Det er viktig at myndigheitenes avgjersler er godt forankra for å kunne fatte legitime vedtak. Forankring er spesielt viktig i ein styringslogikk som baserer seg på lukka forhandlingar. Det

kan vere utfordrande for både befolkninga og dei folkevalde å halde seg oppdatert på kva saker det vert forhandla om. Ved å analysere forankringsrutinene til informantane vil eg også kunne drøfte i kva grad byvekstavtalen er legitim. Den siste problemstillinga dreier seg om forankring av byvekstavtalen for Oslo og Akershus:

Korleis forankrar aktørane for å oppnå legitimitet for avtalen?

1.3 Oppgåvas struktur

For å gi ei forståing av kva byvekstavtalar er skal eg først gi ein kort gjennomgang av utviklinga av regionalt samarbeid på areal og transportpolitikk i Osloregionen. Deretter skal eg i kapittel 3 presentere relevant teori som kan gi ei forståing av korleis byvekstavtalar endrar styringsforholdet mellom myndighetsaktørar. Kapittelet gir ei utgreiing av ulike styringslogikkar, og korleis fokus på samstyring har ført til nye måtar å innordne styring på. Teoridelen gir grunnlag for å trekke ut nokre dimensjonar som skildrar eigenskapar ved myndighetsaktørar i hierarkisk styringslogikk og urban avtalebasert styringslogikk. Kapittel 4 presenterer metodiske val for oppgåva mi. Her greier eg ut om kvalitativ forsking, enkeltcasestudie og intervju som metode. Dette kapittelet tar også føre seg ei vurdering av studiens styrke og svakheit. I kapittel 5 presenterer eg innhaldet i byvekstavtalen for Oslo og Akershus, og informantanes vurdering av denne. Deretter skal eg drøfte korleis rollene til avtalepartane utspeler seg i forhandlingane om byvekstavtale for Oslo og Akershus.

Presiseringar for oppgåva

- Eg studerer forhandlingane for byvekstavtalen i samanheng med forhandlingane om Oslopakke 3, og ser derfor på saker som ikkje blir behandla i byvekstavtalen som E18-utbygginga.
- 1. januar 2020 gjekk Akershus fylkeskommune inn i Viken fylkeskommune. Eg omtaler fylkeskommunen som Akershus fylkeskommune i hendingar som skjedde før fylkessamanslåinga, og Viken fylkeskommune i hendingar som skjedde etter samanslåinga.
- 1. januar 2020 vart Oppegård kommune samanslått med Ski kommune til Nordre Follo kommune. Skedsmo kommune vart slått saman med kommunane Sørum og Fet til

Lillestrøm kommune. Kommunane vil bli omtala som Oppegård og Skedsmo, ettersom forhandlingane om byvekstavtale vart avslutta i 2019.

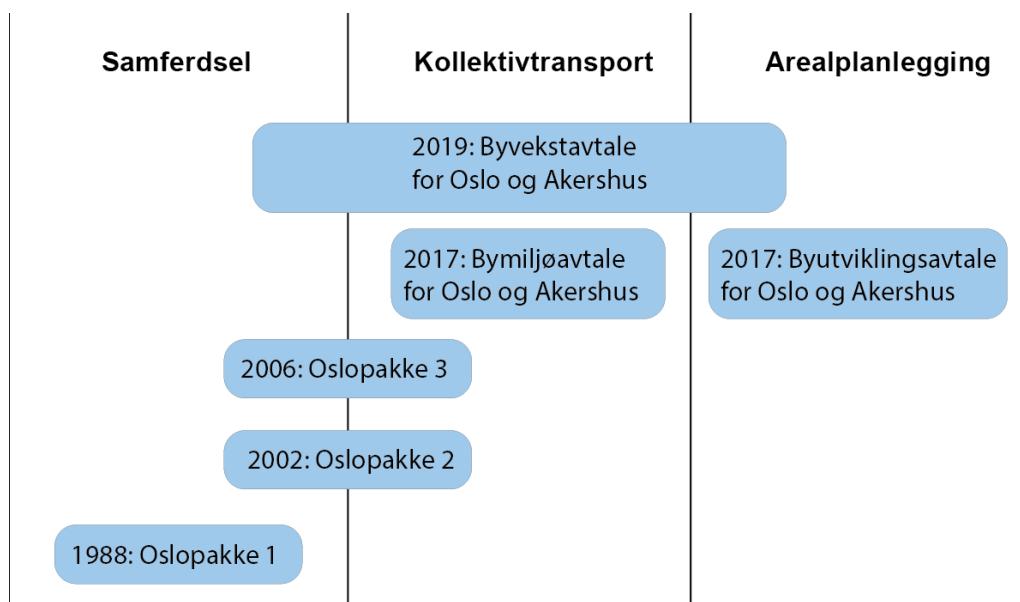
Oversikt over forkortingar nytta i studien

NTP	Nasjonal transportplan
RP-ATP	Regional plan for areal- og transport
SPR-BATP	Statlege planretningslinjer for bolig-, areal-, og transportplanlegging
KMD	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
SD	Samferdselsdepartementet
MDG	Miljøpartiet De Grønne

Tabell 1: Liste over forkortingar nytta i studien

2 Bakgrunn: Regionalt samarbeid om areal- og transportpolitikk

Sidan 1980-tallet har det vore eit formelt samarbeid mellom Osloregionen og staten for å sørge for heilheitleg transportutvikling og gjennomføring av store infrastrukturprosjekt. Dette har vore forankra i ordningar som bypakkar, belønningsordningen, bymiljøavtaler, byutviklingsavtaler og byvekstavtaler. Samarbeidet har gått frå å handle om utbygging av lokale vegar til å handle om nasjonal klimapolitikk. Med åra har også arealpolitikken blitt integrert i avtaleordningane ettersom strategisk arealbruk og høg arealutnyttelse er essensielt for å redusere klimautslepp. I Norge er arealplanlegging kommunens ansvarsområde i følge plan- og bygningsloven. Staten er avhengig av strategisk arealplanlegging på lokalt nivå for å oppnå nullvekstmålet effektivt. Kommunen er på si side avhengig av økonomiske bidrag frå staten for å utvikle viktig infrastruktur lokalt.



Figur 1: Utvikling av regionalt samarbeid i Osloregionen.

2.1 Politikkpakkar

Politikkpakkar er eit styringsgrep som kombinerer forskjellige tiltak for å få meir effektiv måloppnåing (Tønnesen og Nyseth, 2017, s. 57). Kombinasjonen av ulike tiltak fører til synergieffekter når dei blir implementert saman. Tønnesen og Nyseth (2017) viser til eit eksempel der lågare billettprisar kombinert med hyppigare kollektivavgangar fører til fleire kollektivreisande. Ein annan fordel med politikkpakkar er at det kan bli enklare å gjennomføre upopulære tiltak. For eksempel kan innføring av bompengar møte mindre motstand dersom midlane går til satsing på kollektivtransport (Tønnesen og Nyseth, 2017).

Det er utbredt med politikkpakkar i transportsektoren, både i Noreg og internasjonalt. Norske transportpakkar har utvikla seg frå å vere reine vegpakkar til å også omfatte kollektivtransport. Dei seinare åra har også arealpolitikk og byutvikling blitt integrert i dette.

2.2 Bypakkar

Bypakkane blei først introdusert i nasjonal transportplan 2006-2015, og var ei vidareføring av dei tidlegare transport- og bompengepakkane (Tønnesen og Nyseth, 2017, s. 55). Til å begynne med var bypakkane eit tiltak for å gjennomføre vegprosjekt. Nye statlege forventningar om satsing på klimavennlig transport gjor at bypakkane gjekk frå å finansiere vegutbygging til å i tillegg finansiere infrastrukturutbygging for kollektivtransport, sykkel og gange (Tønnessen & Christiansen, 2017). I 1988 blei Oslopakke 1 lansert som eit svar på trafikkproblema i Oslo sentrum. På denne tida gjekk gjennomfartstrafikken gjennom sentrum- og boligområder. Løysninga på problemet var ein bomring rundt Oslo som skulle sørge for inntekter til vegprosjekt i Oslo (Oslopakke 3-sekretariatet, 2015). Med desse inntektene kunne utbyggingstakta auke. Det blei bygd ei rekke tunnelar som var lånefinansiert og som skulle nedbetalast med bompengar. Tunnelane reduserte trafikkutfordringane i sentrum.

I 2002 kom Oslopakke 2 som var ei satsing på kollektivtransport. Denne pakken blei finansiert ved auke i bompengar og billettprisar. Det meste kjente prosjektet i Oslopakke 2 er T-baneringen, samt nye T-banevogner. Det blei også gjennomført ei rekke oppgraderingar på holdeplassar, og tiltak for å betre framkommelegheta for buss og trikk (Oslopakke 3-sekretariatet, 2015). Det blei også satsa på jernbaneutbygging og vegprosjekter i denne perioden.

Oslopakke 3 vart vedtatt i 2006, og også denne pakka har fokus på utvikling av kollektivtrafikken. I denne pakka blei ein betydelig del av bompengeinntektene overført til drift og investeringar i kollektivtrafikken. Bypakken skulle også gjennomføre tiltak for å redusere innverknadar på miljøet, betre trafikksikkerheit og tilrettelegge for byutvikling. Store kollektivtiltak i Oslopakke 3 er Oppgraderingar i T-banen og trikketaséar, nytt signalsystem for T-banen og bygging av Fornebubanen. Det største vegprosjektet i denne pakka er bygging av ny E18 frå Asker til Oslo (Oslopakke 3-sekretariatet, 2015).

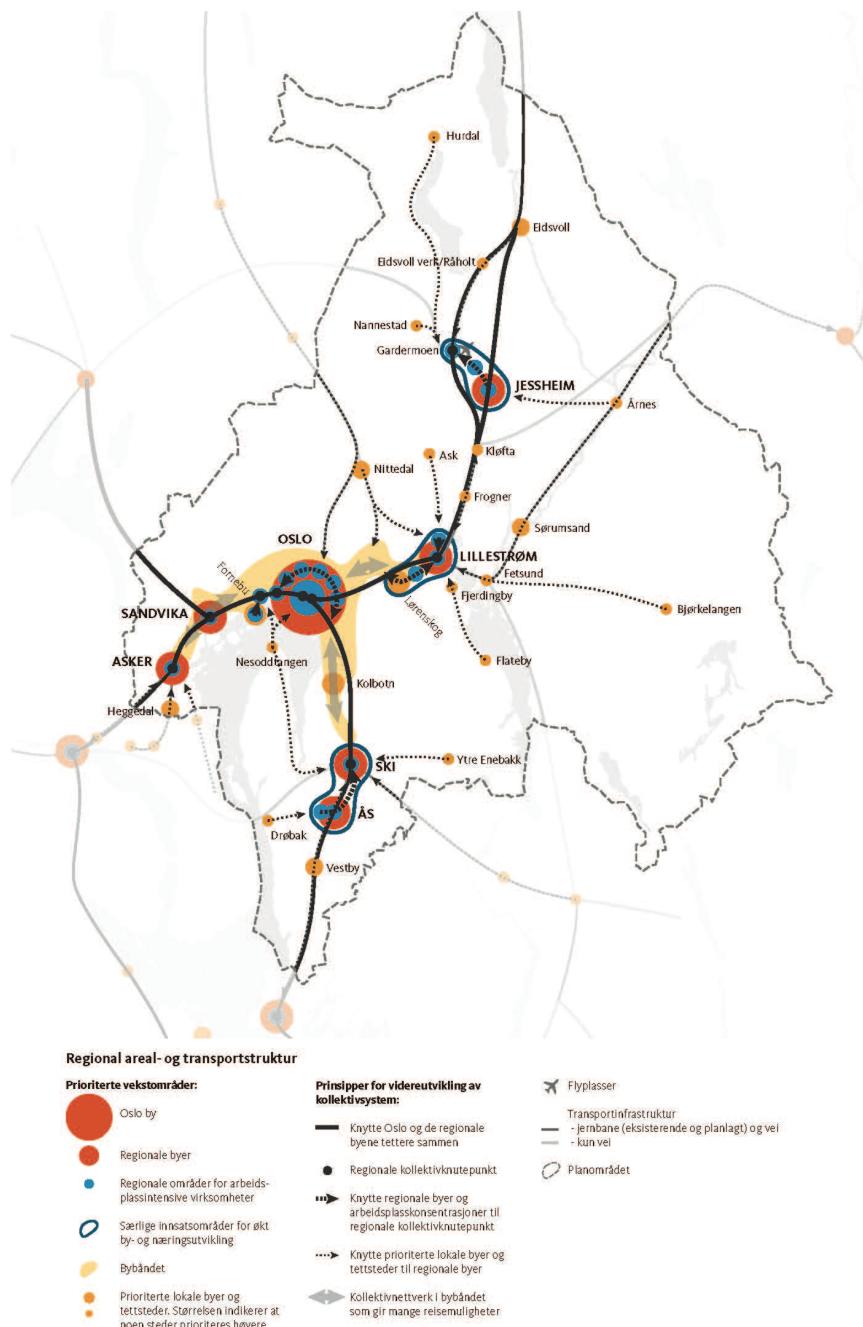
2.3 Belønningsordninga

På sida av bypakkane opprettar samferdselsdepartementet *belønningsordninga* i 2004. Dette er ei finansieringsordning som kjem i tillegg til midlar frå NTP (Nasjonal transportplan) og bompengefinansiering (Tønnesen & Christiansen, 2017). Bakgrunnen for ordninga er ei målsetting om å auke kollektivtransportens marknadsandel i forhold til bruk av personbil i byområda. Dei ni største byane i landet kan søke om finansiering frå belønningsordninga. Midlane blir bevilga for fire år om gangen.

2.4 Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus

I 2008 påla Stortinget Oslo kommune og Akershus fylkeskommune å utforme ein felles regional plan (Ot.prp nr. 10 (2008-2009)). Dette skulle bøte på styringsutfordringane på tvers av fylkesgrensene i hovudstadsregionen, og gi ein meir effektiv og heilheitleg regional forvaltning. Planen skal koordinere nasjonale, regionale og lokale målsettingar innan både areal- og transportplanlegging.

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (RP-ATP) vart vedtatt i Oslo bystyre og Akershus fylkesting i 2015. Planen skal sørge for heilheitleg og strategisk planlegging av hovudstadsregionen fram til 2030. Kommunane i regionen skal planlegge etter følgande planleggingsprinsipp: kompakt byutvikling, fleirkjerna regionutvikling, tettstadsutvikling, bevare dyrka mark, miljøvenleg og effektivt transporttilbud, og planlegging for gjennomføring av nullvekstmålet. For å skape eit meir berekraftig bo- og reisemønster trekk planen fram nokre prioriterte vekstområder som skal ta i mot størsteparten av befolkningsveksten. Dette er Oslo, regionale byar i Akershus, bybandet som strekk seg frå Oslo til Asker, Ski og Lillestrøm, lokale byar og tettstader i Akershus. I følge RP-ATP skal 80 % - 90 % av veksten konsentrerast i dei prioriterte vekstområda.



Figur 2: Regional areal- og transportstruktur som viser prioriterte vekstområder i Oslo og Akershus. Kjelde: Oslo kommune og Akershus fylkeskommune (2015).

RP-ATP er ikke juridisk bindande. Det vil seie at kommunane kan regulere i strid med regional plan utan å få saksjonar frå staten. Det er likevel mange statlege organ som har innsigelsesrett og som kan nytte denne retten dersom kommunane planlegger i strid med planar. I slike tilfeller må kommunen enten endre vedtaket eller mekle om vedtaket hos Fylkesmannen. Dersom saka ikkje vert avgjord hos Fylkesmannen, går saka vidare til KMD (Kommunal og moderniseringsdepartementet) for endeleg vedtak.

2.5 Bymiljøavtalar

I 2012 vedtok Stortinget *klimaforliket* med nasjonale mål om kutt i klimagassutslepp. Klimaforliket adresserer samordning av areal- og transportplanlegging for å oppnå klimamåla (Meld. St. 21 (2011-2012)). I NTP 2014-2023 (Meld. St. 26) blei målsettinga konkretisert gjennom nullvekstmålet, som inneber at all vekst i persontransport i byområda skal takast med kollektivtransport, sykkel og gange. I same plan lanserast *bymiljøavtalar* som eit verkemiddel for å oppnå nullvekstmålet. Dette er avtalar forhandla fram av staten, fylkeskommunar og kommunar. I forhandlingsprosessen skal partane definere og forplikte seg til å følge opp målsettingar. Det blir fastslått at staten, fylkeskommunane og kommunen skal oppfattast som likeverdige partar i forhandlingane. Statlige bidrag blir satt til 26,1 mrd. for ein tiårsperiode (Meld. St. 26, 2012-2013, s. 112).

Det er dei same byane som kunne søke om midlar frå belønningsordninga som kan forhandle fram bymiljøavtale med staten (Tønnessen & Christiansen, 2017). I bymiljøavtalen går staten tyngre inn på finansieringssida enn i bypakkane. Dei fire største byane kan i tillegg søke om finansiering for fylkeskommunal kollektivinfrastruktur av høg kvalitet og stor nasjonal interesse (Regjeringen, 2020a), som t.d. Fornebubanen i Oslo. Oslo kommune og Akershus fylkeskommune inngikk bymiljøavtale med staten i 2017. I desse forhandlingane representerte Akershus fylkeskommune alle kommunane i fylket.

2.6 Byutviklingsavtalar

Ettersom bymiljøavtalane ikkje konkretiserer tiltak innan arealplanlegging oppretta Kommunal- og moderniseringsdepartementet *byutviklingsavtalar* i 2015 (Regjeringen, 2020a). Avtaleordninga skal fremme ein forpliktande arealpolitikk der bustad, næringsutvikling og transportbehov planleggast i samanheng. Byutviklingsavtalen er eit gjennomføringsverktøy for regionale planar og Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR-ATP) (Oslo kommune m.fl., 2017).

Også i denne ordninga er det dei ni største byregionane som kan inngå byutviklingsavtale med staten. I statsbudsjettet vart det satt av 19 mill. til avtalane, noko som er langt mindre enn bidraga til bymiljøavtalane. Oslo kommune og Akershus fylkeskommune var einaste byregion som signerte ei slik avtaleordning. Avtalen bygger på arealforpliktelsane i bymiljøavtalen frå 2017 og føringar frå RP-ATP for Oslo og Akershus frå 2015 (Regjeringen, 2020a).

2.7 Byvekstavtalar

For å få ei betre integrering av arealplanlegging og transportplanlegging vart ordninga med bymiljøavtalar og byutviklingsavtalar slått saman til *byvekstavtalar* i 2016. Det overordna målet for byvekstavtalen er framleis å oppnå nullvekst i biltrafikken og nullutslepp av klimagassar. Avtalen forpliktar kommunar og fylkeskommunar til å føre ein arealpolitikk som støtter opp under statlege transportinvesteringar. I følge Meld. St. 18 (2016-2017) *Berekraftige byar og sterke distrikt* skal byvekstavtalane bygge på dei etablerte bompengepakkane og regionale planar for storbyane.

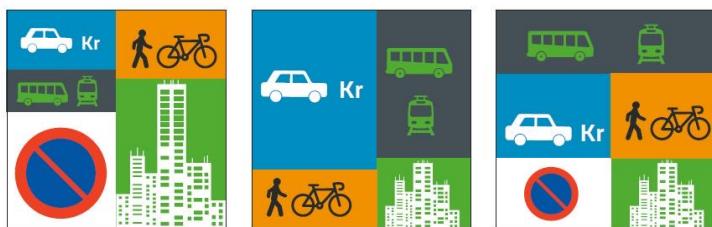
Gjennom forhandlingar skal partane kome fram til tiltak som kan fremme berekraftig utvikling av byregionen, i sær tiltak som fremmer kollektivtransport, sykkel og gange. Tiltaka finansierast av statlege midlar, fylkeskommunale og kommunale midlar, samt brukerfinansiering (bompengar) og privat finansiering (grunneigarbidrag). Staten kan finansiere opp mot halvparten av investeringskostnadane til store kollektivprosjekt (50/50-ordninga) (Regjeringen, 2018). Infrastrukturtiltaka blir kombinert med restriktive tiltak som parkeringsavgifter, parkeringsrestriksjonar og bompengar. Avtalens måloppnåing vil bli målt gjennom indikatorar som trafikktelling, klimagassmålingar og reisevaneundersøkingar (Regjeringen, 2018).

I 2017 signerte Oslo, Akershus og staten både ein bymiljøavtale og ein utviklingsavtale (Regjeringen, 2020a). Desse avtalane vart umiddelbart reforhandla til ein byvekstavtale som blei signert i 2019. I byvekstavtale-forhandlingane blir også tre kommunar frå Akershus invitert til forhandlingsbordet: Bærum kommune, Oppegård kommune og Skedsmo kommune. Dette er kommunar med prioriterte byar i bybandet og som skal ta i mot ein stor del av befolkningsveksten i framtida.

Byvekstavtalane bygger på dei eksisterande bypakkane, og dei to ordningane er på den måten tett samanvevd (Tønnessen og Christiansen, 2017). I Osloregionen har forhandlingane om byvekstavtale pågått parallelt med forhandlingane om Oslopakke 3. Dei to forhandlingsborda består av forskjellige forhandlingspartar. Bærum kommune, Oppegård kommune og Skedsmo kommune er partar i byvekstavtalen, men er ikkje med i forhandlingane om Oslopakke 3.

2.8 Byutredningar

Byutredningar har som mål å vise korleis ein by kan oppnå nullvekstmålet ved å kombinere ulike tiltak, som bompengar, vegprising, fortetting, økte parkeringsavgifter, redusert tilgjengeleight til parkeringsplasser, betre kollektivtilbod, og betra infrastruktur for gange og sykkel. Kva tiltak ein by bør satse på er betinga av lokale forhold, og byutredningane viser kva tiltak som vil fungere best i ulike byregionar. Det er Statens vegvesen, jernbanedirektoratet og lokale myndigheiter som utfører utredningane (Regjeringen, 2020a).



Figur 3: Illustrasjon over ulike samansetningar av tiltak for å oppnå nullvekstmålet. Kjelde: vegnett.no.

3 Teoretisk rammeverk

I dette kapittelet gjer eg greie for det teoretiske rammeverket eg har nytta i analysen av byveksttale-forhandlingane i Oslo og Akershus. Eg skal først greie ut om ulike styringslogikkar som har vore gjeldande i det norske plansystemet sidan etterkrigstida. Dette gir eit grunnlag for å forstå framveksten av urban avtalebasert styringslogikk. Eg skal deretter presentere ulike rolleforventningar i den hierarkiske og i den avtalebaserte styringslogikken. Her presenterer eg også ulike dimensjonar som skal nyttast i analysedelen av studien. Vidare skal eg greie ut om teoriar innan forankring og legitimitet, ettersom dette har mykje å seie for korleis partane forhandlar i byvekstavtalen.

3.1 Styringslogikkar i det norske plansystemet

Sidan etterkrigstida har styringsforholdet mellom planaktørar endra seg frå å vere hierarkisk innordna til ha ei auka grad av *samstyring* (Røiseland og Vabo, 2008a). Dette blir satt i samanheng med nyliberalismens inntog og deregulering av statleg styring. Røiseland og Vabo (2008a; 2008b, s. 91-93) forklarar samstyring som samarbeid mellom aktørar der gjensidig avhengigkeit mellom aktørar pregar styringsforholdet. Dette står i motsetning til tradisjonell hierarkisk styring der høgare mydnigheitenivå styrer og kontrollerer. Samstyring er ofte organisert gjennom nettverk med ein meir horizontal struktur. Ingen aktørar har nok kunnskap eller ressursar til å styre åleine. Sjølv om samstyring ofte er forbunde med nettverk, åtvarar Røiseland og Vabo (2008b, s. 92-93) mot å setje likskapsteikn mellom samstyring og nettverkstyring, då samstyring også kan vere styring gjennom andre verkemiddel. Artikkelforfattarane (2008b, s. 91) påpeiker også at samstyring ikkje erstattar hierarkisk styring, men at desse eksisterer parallelt.

For å forklare utviklinga i norsk planlegging kan ein nytte ulike styringslogikkar. Desse viser korleis planmyndighetene handlar og koordinerer arbeidet sitt på ulike måtar. I det norske plansystemet ser vi tre framståande styringslogikkar: Den hierarkiske, den marknadsorienterte og den nettverksorienterte styringslogikken (Hanssen, 2011). Med innføringa av byvekstavtalar ser vi også konturane av ein ny styringslogikk som bli kalla *urban avtalebasert styring* (Galland og Tewdwr-Jones, 2020, s. 205).

Den *hierarkiske styringslogikken* karakteriserast som styring gjennom finansielle og juridiske verkemiddel i eit hierarkisk system der politiske avgjersler forberedast og følgast opp av ein

administrasjon (Falleth og Saglie, 2012, s. 89). Staten er det øverste styringsnivået i hierarkiet, og har delegert myndighet til fylkeskommunen og kommunen. Den delegerte myndigheita blir omtalt som avleia statsmakt fordi styringsnivåa har fått tildelt makt frå staten gjennom lovverket (Sandberg, 2005, s. 106). Staten kan styre samfunnsplanlegginga på regionalt og lokalt nivå gjennom finansielle og juridiske verkemidlar. Dette kan inkludere styringsinstrument som bevilgningar, innsigelse, eller planverktøy i plan- og bygningsloven. Tabell 2 viser korleis planhierarkiet er oppbygd med ulike planverktøy på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Til tross for at kommunen er nederst i styringshierarkiet, har kommunen ein stor grad av autoritet og eit stort handlingsrom, ettersom det lokale sjølvstyret står sterkt i Noreg. Kommunen har *reguleringsmyndighet*, som betyr at dei har hovudansvaret for å vedta arealplanar. Kommunen må likevel forholde seg til planlegginga som går føre seg på nasjonalt og regionalt styringsnivå. Tabell 2 viser ulike planverkemiddel som ligg til dei ulike styringsnivåa, og i kva grad dei er bindande.

Nivå	Retningslinjer og føringer	Midlertidig bandlegging	Bindande arealplanar
Nasjonalt	Nasjonale forventningar Statlege planretningslinjer	Statlege planbestemmelser	Statleg arealplan
Regionalt	Regional planstrategi Regionale planar med retningslinjer	Regional planbestemmelse	
Lokalt	Kommunal planstrategi Kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplan		Kommuneplanens arealplan Reguleringsplan

Tabell 2: Oppbygginga av det norske plansystemet er rettsfesta i plan- og bygningsloven (tbl.) frå 2008. Dette er ei lov med prosessuelle bestemmelser som forklarar kva planoppgåver dei ulike styringsnivåa har.

Den politiske involveringa i den hierarkiske styringslogikken er ‘hands-on’, detaljorientert og kortvarig (Hanssen, 2011, s. 24). Planmyndigkeitene styrer gjennom reglar og rutiner. Dette var den rådande styringslogikken fram til desentralisering og deregulering av offentleg sektor på 70- og 80-talet (Falleth og Holsen, 2018, s. 35). Plan- og bygningsloven av 1985 var spesielt viktig i denne prosessen, med innføringa av eit kommunalt plan- og styringssystem. Den hierarkiske styringslogikken har fått kritikk for å ikkje ta omsyn til politiske og demokratiske

verdiar, samt mål- og interessekonflikter som er vanskelege å løyse (Faludi 1973 i Falleth og Saglie, 2018, s. 80). Dette blir synleg i komplekse utfordringar knytta til berekraftig utvikling som klimagassutslepp, arealpolitikk og begrensingar i bilbruk.

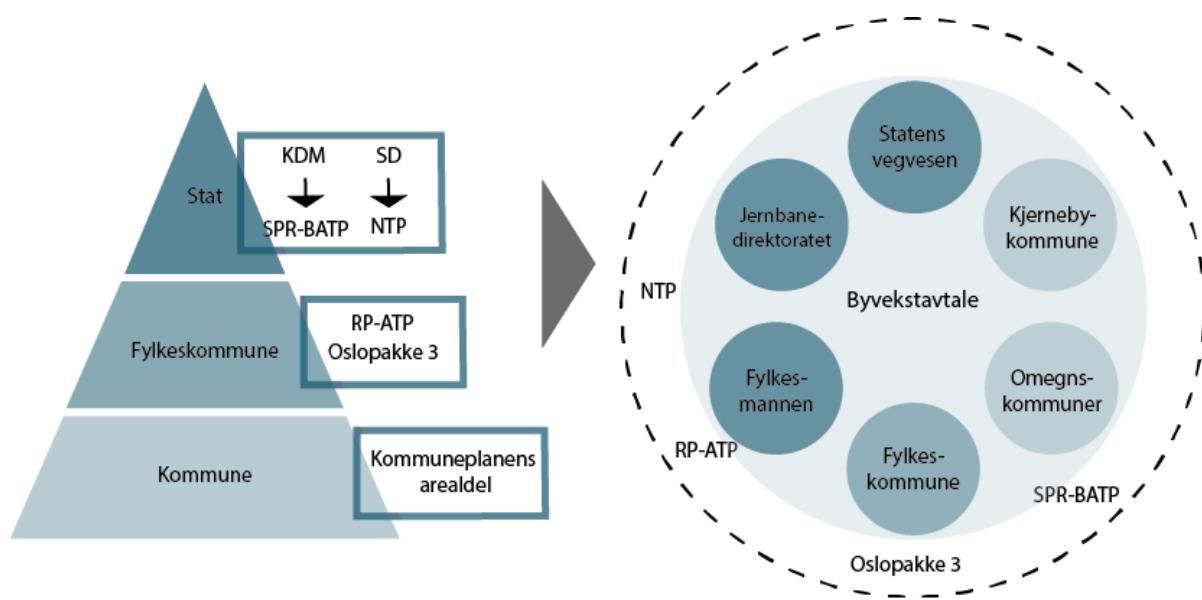
På 1980-tallet blei norsk styring påverka av New Public Management, som førte til framveksten av ein *marknadsorientert styringslogikk*. Denne styringslogikken overfører strategiar frå privat sektor til offentlig sektor (Falleth og Saglie, 2012, s. 90). For å oppnå ei meir effektiv oppgåveløysing blir arbeidsoppgåver som tidlegare har vore underlagt offentlig sektor konkurranseutsett til det private. I denne styringsmodellen er politikarane strategiske leiarar som styrer frå avstand (Hanssen, 2011, s. 24). Politikarane skal ikkje blande seg i det delegerte arbeidet, noko som står i kontrast til hands-on-styringa i den hierarkiske modellen. Politikarane har ikkje direkte kontroll over oppgåveløysinga, men kontrollerer gjennom strategisk politisk styring (Hanssen, 2011, s. 24).

Dei siste tiåra har *nettverksstyring* vokst fram som ein ny styringslogikk. Eit styringsnettverk kan definerast som autonome, men gjensidig avhengige aktørar som samhandlar ved forhandling og deliberasjon i eit institusjonalisert rammeverk med utalte reglar, normer, kunnskap og sosiale førestillingar (Sørensen og Torfing, 2005). Den nettverksprega styringslogikken fokuserer på samarbeid mellom aktørar som har ulike rettar, kunnskap og ressursar som er nødvendige for å løyse planutfordringar (Falleth og Saglie, 2018, s. 80). Aktørane deltar i både problemformulering og gjennomføring av planlegging. Her er det viktig å oppnå ein felles problemforståelse (Falleth og Saglie, 2018, s. 80). Innan denne styringslogikken er det eit særskilt fokus på effektiv planlegging ved å kombinere dei ulike aktørane ressursar. Det er typisk den politiske leiinga som inngår i slike styringsnettverk saman med private og offentlege aktørar. Styringsnettverket er sjølvregulerande innanfor grenser satt av eksterne aktørar, og produserer visjonar, idear, planar, og reguleringar (Sørensen og Torfing, 2005).

Nettverksstyring moglegger realiseringa av større prosjekt som er for krevjande for kommunen å planlegge aleine. Styringsnettverket framforhandlar løysningar som blir lagt fram for dei folkevalde for godkjenning. Sidan dette er siste ledd i prosessen kan det vere utfordrande for dei folkevalde å kome med innvendingar på dette stadiet (Aarsæther og Mikalsen, 2015, s. 216). Dersom nokon vil endre sitt bidrag må den politiske leiinga gå tilbake for å reforhandle. Dette kan sette samarbeidet på spel, og ein risikerer at aktørar trekker seg og at det ikkje blir noko av

prosjektet (Aarsæther og Mikalsen, 2015, s. 216). Reforhandlingar vil også dra prosjektet ut i tid, noko som er ineffektivt for alle partar.

I europeisk byplanlegging har det dei siste åra blitt meir utbredt med avtalar mellom fleire offentlege aktørar på tvers av styringsnivå (Smas, 2017). Dette er sektoroverskrivande avtalar som foregår på sida av det formelle planleggingssystemet (Galland og Tewdwr-Jones, 2020, s. 202). Dette fenomenet er omtalt som ‘urban contractualism’, og kan oversettast til *urban avtalebasert styring*. Det er eit strategisk verkemiddel for å koordinere aktørar og tiltak i eit samla politisk rammeverk (Galland og Harrison, 2020, s. 13). Formålet med urban avtalebasert styringslogikk er å integrere sektorar og styringsnivå for å implementere politikk effektivt. Ifølge Smas (2017, s. 8) er avtalebasert styring ein mekanisme som minimerer styringskostnadene, og maksimerer utbyttet gjennom samarbeid mellom aktørar. Dei forskjellige offentlige organa har ulike finansielle, juridiske og kunnskapsbaserte ressursar som er viktige for gjennomføring av store samfunnsutviklingsprosjekt. Dette er ein ny måte for nasjonale myndigheter å styre utviklinga i storby-regionane.



Figur 4: Organisering av planmyndigheter og planar i det tradisjonelle hierarkiet og i urban avtalebasert styring. Byvekstavtalar flatar ut styringsforholdet mellom offentlege aktørar, som no skal forhandle fram ein avtale basert på eksisterande planar.

Urban avtalebasert styring er spesielt utbredt i Norden for å samordne areal-, transport- og boligsektor i byregionar (Smas, 2017, s 7). Bakgrunnen for avtalane er politiske målsettingar om å utvikle berekraftige byar. For å oppnå dette er ideen at ein må endre både transportmønster

og bosettingsmønster. Bilbasert transport må reduserast til fordel for ei satsing på kollektivtransport, gange og sykkel, og arealpolitikken må leggast om til ei meir kompakt byutvikling for å unngå byspreiing. Dette er omfattande målsettingar som krev samhandling på tvers av både styringsnivå og sektornivå.

Urban avtalebasert styringslogikk har mange likskapstrekk med nettverksstyring, men skil seg ut på nokre punkt. I urban avtalebasert styring er det først og fremst ulike offentlege organ som forhandlar med kvarandre (Smas, 2017, s. 7). Private aktørar har ikkje røyst i forhandlingane, men er likevel viktige å integrere i ordninga som økonomiske bidragsytatarar. Dette kan eksemplifiserast med grunneigarar på Fornebu som må ut med store summar i grunneigarbidrag til Fornebubanen, men dei har ikkje røyst i forhandlingane om byvekstavtale.

Å signere ein avtale med statlege organ kan styrke kommunens konkurransedyktigheit for investeringar i forhold til andre kommunar (Aarsæther m.fl., 2015, s. 216). Avtalane kan også bidra til å gjere det enklare for den politiske leiinga å oppnå kommunens målsettingar. For å gjennomføre større prosjekt innan områder som infrastruktur og næringsutvikling er kommunen avhengig av samarbeid med aktørar frå utsida. Dette kan vere nabokommunar, overordna myndigheter som staten eller fylkeskommunen, private aktørar frå næringslivet, eller frivillige organisasjonar. Samtidig kan kommunane stå i fare for å kome dårleg ut av slike samarbeid dersom statlege eller private aktørar får for stor innflytelse gjennom å t.d. setje krav til finansielle eller arealmessige ressursar i prosjektet (Aarsæther m.fl., 2015, s. 217). Aarsæther m.fl. (2015, s. 216) hevdar dette er styringsutfordringar som kan bidra til å svekke lokaldemokratiet. Galland og Harrison (2020, s. 13) åtvarar også mot at avtalebasert styring kan få negative følgjer for styringsforholdet mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Ettersom ordninga fordrar at alle aktørane må vere einige om politikken kan det føre til *depolitisering* av planlegging (Galland og Harrison, 2020, s. 13; Smas, 2017, s. 34). Depolitisering inneber at planleggingsprosessar blir flytta bort frå det hierarkiske styringssystemet som er demokratisk forankra i lover og prosedyrer for avgjersler. I Noreg står subsidiaritetsprinsippet sterkt, som inneber at avgjersler skal takast på eit så lågt nivå som mogleg (Amundsen m.fl., 2019). Avtalebasert styring rokkar ved dette prinsippet ved at statlege myndigheter får større innflytelse på lokal arealplanlegging (Galland og Tewdwr-Jones, 2020, s. 205).

I dag består det norske plansystemet av ein blanding av dei ulike styringslogikkane. Tabell 3 viser korleis dei forskjellige styringslogikkane har forskjellige verkemidlar, og korleis desse eksisterer parallelt.

Instruments	Hierarchical instruments	Market-oriented instruments	Network-oriented instruments
Hands-on Authority	Elected councils being the final approval authority for Acts (national level), master plans, zoning plans, detailed directives, instructions, regulations		
Economic Organisation	Financial incentives, public investments Traditional steering through bureaucracy		Institutionalised negotiation arenas between developers and planners
Information Hands-off Authority	Supervising	Strategic leadership, performance management Contractual management, development agreements	Strategic framework and guidance Facilitating network acitivities
Economic Organisation	Master plans (overall plans)	Agencyfication, public companies (steering by boards), delegation of planning initiative Reporting, statistics	Design and framing of networks, negotiation arenas, public-private partnerships, etc.
Information			Norms, values, trust

Tabell 3: Framstilling av ulike styringsverktøy i urban planlegging i Noreg. Kjelde: Hanssen (2011).

3.2 Rolleforventningar i hierarkisk styringslogikk

I den hierarkiske styringslogikken kan statens rolle først og fremst karakteriserast som ein *planforvaltar* som fastlegg rammer for lokal og regional planlegging, og sørger for at kommunane og fylkeskommunane planlegger riktig i henhold til lover og retningslinjer (Aarsæther og Buanes, 2018, s. 109). Dette er ein meir passiv rolle samanlikna med den meir aktive rolla staten inntok som *territoriell planaktør* i etterkringstida (Aarsæther og Buanes, 2018, s. 111). Endringane i statens rolle kan knytast til desentralisering av planlegging på 70-talet, med lovfestinga av generalplanlegging i kommunane og fylkesplanlegging (Aarsæther og Buanes, 2018, s. 111).

Norsk planlegging kan omtala som *fragmentert* (Aarsæther og Buanes, 2018). På det statlege styringsnivået kjem dette til syne ved funksjonelt organiserte fagdepartement og tilhøyrande direktorat. Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) har ansvaret for planlegging etter plan- og bygningslova, men det er også store delar av planlegginga som går føre seg innanfor andre sektormyndigheter. Sektorplanlegginga er ikkje regulert i plan- og bygningslova (pbl.), men i eigne sektorlover. Dette kan eksemplifiserast med samferdselsplanlegging som ligg under Samferdselsdepartementets ansvarsområde, og er regulert i blant anna veglova. Dei ulike departementa kan legge føringer for lokal planlegging gjennom statlege planretningslinjer, som t.d. statlege planretningslinjer for samordna bustad-,

areal- og transportplanlegging (SPR-BATP). Dette er delvis sektoroverskridande planretningslinjer som kommunane og fylkeskommunane må planlegge i tråd med (Aarsæther og Buanes, 2018, s. 115). Dersom kommunen planlegg i strid med overordna planar kan Fylkesmannen eller andre med innsigelsesmyndigheter rette innsigelse mot kommunen. Innsigelsesmyndigheita er eit statleg verkemiddel for å holde kontroll med fylkeskommunane og kommunane (Aarsæther og Buanes, 2018, s. 115). Dersom konflikta ikkje vert løyst i frivillige forhandlingar eller ved mekling hos fylkesmannen, vil saka gå vidare til KMD. Når KMD skal avgjere innsigelsessaker vert det ikkje lagt vekt på statens rolle som sektororgan, men som heilheitleg stat (Aarsæther og Buanes, 2018, s. 115). Dersom dei statlege sektororgana med innsigelsesmyndighet blir i lagt urimelig stor vekt i desse sakene, kan dette tyde på at staten inntek ei rolle som *sektorplanleggar*. Etter Stortingsvalet i 2013 har vi sett at det er langt færre saker i KMD der innsigelsesmyndigheter får medhald (Regjeringen, 2020b). Dette viser at staten trekk seg tilbake og gir kommunane eit større handlingsrom. Ifølge Aarsæther og Buanes (2018, s. 117) fører sektorplanlegging til at staten oppfattast som lite einheitleg som planmyndigkeit av kommunane, og i større grad styrt gjennom fragmenterte fagdepartement.

Den regionale myndigheita i planhierarkiet er fylkeskommunen. Denne aktøren har ansvaret for utvikling og gjennomføring av regional planlegging. Regional planlegging er planlegging som omfattar delar av landet over kommunegrenser, innan eit fylke eller over fylkesgrenser (Higdem, 2012, s. 102). Fylkeskommunens planleggingsoppgåver er primært fylkesvegar, lokal kollektivtransport, og vidaregåande skular. Innanfor arealsektoren kan fylkeskommunane vedta regionale planbestemmelser, som bidrar til å skape meir koordinerte kommunale planar i regionen (Higdem, 2012, s. 109). Fylkeskommunen har få gjennomføringsvirkemidler i pbl. for å unngå at fylkeskommunen skal bli ei overkommune. Higdem og Hagen (2018, s. 103) påpeiker at fylkeskommunen skal ha utviklingsambisjonar på overkommunalt nivå, utan å provosere til ein overkommunedebatt. Dette gjer at fylkestinga er tilbakeholdne i rolleutøvelsen, og har ført til fleire framforhandla løysingar med kommunen, og mindre myndigheitsutøving gjennom planlegging.

Den fylkeskommunale planlegginga har lenge vore kritisert for å ha dårleg gjennomføringsevne, blant anna grunna mangel på gjensidige forpliktingar mellom partane (Higden og Hagen, 2018, s. 97). I ein NOU frå planlovutvalget (2003, s. 110) blir det anbefalt ei styrking av regionale planar. Behovet for ein regionalt samordna, koordinert og heilheitleg planlegging aukar fordi samfunnet står overfor samansette og komplekse utfordringar (Higdem

og Hagen, 2018, s. 104). Forureining, overbelasta infrastruktur og nedbygging av samanhengande friluftsområder er dømer på problem som går på tvers av kommunegrenser, og som krever samhandling. Dei siste åra har vi sett ei auke i regionale sektorplanar som t.d. areal- og transportplanar (Higdem og Hagen, 2018, s. 97).

Kommunens ansvarsområde i planhierarkiet er som nemnt å vere reguleringsmyndighet. Kommunen skal utarbeide og vedta kommunale arealplanar og reguleringsplanar (Plan og bygningsloven, 2008). Dette gjer at kommunane har stort handlingsrom til å planlegge og regulere som dei ønsker, så fremt det er innanfor dei planjuridiske rammene. Dei overordna strategiane og målsettingane blir skildra i kommuneplanens samfunnsdel. Kommunen skal sjølv definere målsettingane (Falleth og Saglie, 2018, s. 79), og kan dermed karakteriserast som ein aktiv territoriell planaktør.

Det er forventa at kommunen styrer gjennom reglar og rutiner, der politikarane fattar avgjersler som forberedast og følgast opp av administrasjonen (Falleth og Saglie, 2012, s. 89). I følge Falleth og Saglie (2018, s. 79) passar dette inn i den instrumentelle planleggingsmodellen. Den instrumentelle rasjonaliteten har fokus på fakta og kunnskap for å finne eit egsa middel som gir god måloppnåing (Amdam, 2018, s. 249). Planlegginga er som regel adskilt frå implementeringa. I den instrumentelle rasjonaliteten kan planleggarane få ei dominerande makt, og planleggingsmodellen blir difor ofte omtala som ekspertplanlegging (Amdam, 2018, s. 249). Administrasjonen skal også behandle innsendte planar, ved å vurdere forslaget opp mot gjeldande lover og forskrifter (Falleth og Saglie, 2012, s. 89). Planlegginga har formelle krav til deltaking, offentlegheit, innsyn og avgjersler i planprosessen, og det skal tilretteleggast for aktiv medverking frå lokalbefolkninga (Falleth og Saglie, 2012, s. 88). Planforsлага skal også leggast ut på offentleg høring slik at dei som vert berørt av forslaget har moglegheit til å uttale seg om forslaget.

Formelt sett er det folkevalgte kommunestyret kommunens øverste beslutningsinstans. Her behandlast og avgjerast vedtak som blir fatta i komitear og formannskap. Ordfører, rådmann, etatsjef eller komité må ha fullmakt eller delegasjon for å avgjere noko på vegne av kommunen (Aarsæther og Mikalsen, 2015, s. 215). I realiteten skjer forhandlingar om betydningsfulle saker mellom administrativ etatsleiing, politiske komitéledarar, rådmann, økonomisjef og ordførar, og kommunestyret blir først innlemma i prosessen når saka er ferdigforhandla (Aarsæther og Mikalsen, s. 215). Ifølge Aarsæther og Mikalsen (2015) har dette maktpolitiske implikasjonar,

og kollar det *elitedanningar* i lokalpolitikken. Eliten består av dei som er fast ansatt i kommunen. Desse vil naturlegvis ha betre oversikt og meir makt enn representantane i kommunestyret som berre møtast ein gang i månaden.

Denne skildringa av planmyndighetenes roller i hierarkiet utleiar nokre dimensjonar som eg kan nytte i analysen av rollene til forhandlingsaktørane i denne studiens diskusjonsdel. Den første dimensjonen er *partipolitisk leiarskap* som seier noko om kor bunden representanten er til partiprogrammet. Vi har sett at kommunestyret er den øverste beslutningsmyndigheten i kommunen og det vil derfor vere interessant å studere i kva grad dei folkevalde representantar er bunden til partiprogrammet dei har blitt valt fram på. Dersom representanten er sterkt bunden av partiprogrammet kan det vere vanskeleg å gå med på ein avtale som strider imot partipolitikken. Representantar som ikkje er så bunden til partipolitikk vil derimot vere i stand til å inngå kompromiss som strid imot gjeldande politikk i kommunen. Denne dimensjonen vil vere nyttig for å analysere forhandlingsaktørar frå kommunane og fylkeskommunen.

Den andre dimensjonen er *sektorutøver* som omhandlar kor vidt forhandlingsaktøren representerer sin sektor i hierarkiet. Som vi har sett i dette kapittelet er det ein tendens til at sektormyndigheter kan vere einspora i planleggingsprosessar. Desse representantane er ikkje innstilt på å tenkje heilskapleg og planlegge for heile samfunnet. Motsatsen til sektorutøveren er *heilheitstenkaren*, som derimot ser på mobilitetsplanlegging og arealplanlegging som ein samla del av samfunnsutviklinga.

Det er sjølv sagt mange andre dimensjonar som forklarar rolleutøvelsen til beslutningskatarar i den hierarkiske logikken. Mi vurdering er likevel at partipolitisk leiarskap og sektorutøver er to dimensjonar som er hensiktsmessige til å skildre rollene til forhandlingspartane i byvekstavtalen.

3.3 Rolleforventningar i urban avtalebasert styring

Urban avtalebasert styring medfører ei stor endring i styringsforholdet mellom offentlige organ, sidan styringa baserer seg på forhandling mellom likeverdige forhandlingspartar. Forholdet mellom dei ulike forhandlingspartane blir meir egalitært enn i det tradisjonelle hierarkiet, og kommunane får no moglegheit til å stille krav tilbake til statlege aktørar. Avtalebasert styring eksisterer parallelt med det tradisjonelle hierarkiet, så nokon partar er framleis sterkare og har meir makt og økonomiske ressursar enn andre partar.

Ifølge europeisk litteratur må samarbeid om planlegging av byregionar bygge på eit *metropolitan perspective* (Simeonova m.fl., 2018). Eg har valt å oversette dette til eit byregionperspektiv på norsk. Byregion-perspektivet bygger på ein tankegang om at ein må sjå på byregionen som ei heilheit, og ein må samordne styringa i regionen. Ifølge dette perspektivet bør planlegging av byregionar bygge på ei felles forståing og ein felles visjon om kva som skal vere byregionens framtidige utvikling (Simeonova m.fl., 2018, s. 3). Dette er eit viktig grunnlag for at partane skal kome til einighet i forhandlingar. Partane må også forstå kva fordelar samarbeidet har for heile regionen. I europeiske byar har tendensen vore at kommunene rundt kjernebyen ikkje ser kva dei kan vinne på å bli med i samarbeidet. Det er derfor viktig at kjernebyen tar ansvar for å oppfordre desse kommunane til å binde seg til å handle utanfor eiga administrative grenser. Dette kan vere gjennom insentiv som kan løfte utviklinga i dei omkringliggende kommunane. Kjernebyen må sjå at godene og byrdene i samarbeidet må fordelast jamt i byregionen. Ettersom kjernebyen er større og sterkare bør denne kommunen innta ei leiarrolle og bygge lag med dei andre kommunane i møte med staten. I forhandlingane er det viktig at dei ulike partane er likestilte og at ingen overkøyrrer dei andre partane. Vidare bør forhandlingsrepresentantane innta ei fasiliterande rolle, og ikkje dirigere dei andre partane (Simeonova m.fl., 2018. s. 68). Forhandlaren må finne ein balanse mellom forhandling og forpliktingar til moderorganisasjonen. Dette er ein balansegang mellom effektivitet og demokratisk yting.

Som tidlegare nemnt har staten i stor grad trekt seg tilbake i si rolle som samfunnsplanlegger sidan 1970-talet. Ved å inngå byvekstavtalar med dei største byane kan staten igjen få ei meir aktiv rolle i samfunnsplanlegginga. Dette mogleggjer ‘hands-on’ involvering frå staten i lokale saker. Ettersom det er staten som er eigar av avtaleordninga vil det vere forventa at staten prøver å samle avtalepartane og arbeide for at dei kjem til einigkeit. Studien av byregion-samarbeid i Europa viser at nasjonale myndigheter kan ta rolla som konfliktløyser mellom lokale og

regionale myndigheter (Simeonova m.fl., 2018, s. 72). Samtidig er det også staten som har dei store finansielle ressursane i forhandlingane, og dei kan dermed stille krav til dei andre partane.

Hanssen, Holmen og Helgesen (2014) diskuterer korleis Samhandlingsreformen frå 2009 har endra styringsforholdet mellom stat og kommune innan helsesektoren. Også denne styringsforma er basert på forhandling mellom kommunar og sjukehus, og fordrar at kommunane har meir *forhandlingskompetanse* enn tidlegare. Forhandlingskompetanse vil seie at parten har forståing for forhandlingssituasjonen som styringsform og forhandlinganes speleregler (Hanssen m.fl., 2014, s. 128). Artikkelforfattarane trekk fram at partane må ivareta eigne interesser og samtidig etterleve gode forhandlingsverdiar som klarheit, tydeligkeit og tidseffektivitet (Hanssen, m.fl., 2014, s. 128). Dette fordrar at partane har avklart forhandlingsrommet på førehand.

For å analysere forhandlingskompetansen til partane i Samhandlingsreformen nyttar Hanssen m.fl. (2014) ein typologi av ulike leiarroller i styringsnettverk. Denne typologien er basert på Ansell og Gash (2012) sin typologi, som kategoriserer leiarar som *forvaltar*, *mediator* eller *katalysator*. I tillegg har Holmen og Hanssen (2013) kategorisert ei fjerde rolle som er *brobyggaren*. Desse rollene skildrar partanes åtferdsmønster eller funksjonar. *Forvaltaren* er ein aktør som tar eigarskap og er viktig i etablering av samarbeidets verdiar og mål (Hanssen, m.fl., 2014, s. 112). Aktøren har fokus på fagkunnskap som forhandlingsgrunnlag. Dette er ei typisk rolle for den som leiar avtalen, som i byrekstavtalen er vegdirektøren frå Statens vegvesen. *Mediatoren* er ein aktør som baserer seg på mekling. Ved konflikt forsøker mediatoren å finne møtepunkt gjennom forhandling og ved å bygge tillit. *Katalysatoren* er oppteken av produksjon, framdrift og effektivitet. Dette er ei rolle som presenterer moglegheiter og løysingar i forhandlingar. *Brobyggaren* er ei rolle som fokuserer på forankring av samarbeidet for å oppnå legitimitet. Denne aktøren har kontroll med kva som må forankrast og kvar det må forankrast. I ein sektoroverskridande avtale som byrekstavtalen kan forankring av politikk vere utfordrande, noko som blir presisert i kapittel 3.4.

Det har ikkje blitt utvikla eit heilheitleg rammeverk ein kan nytte for å analysere rolleutøving i urban avtalebasert styring. Ettersom denne styringslogikken er utleia av nettverksstyring, kan rammeverka for nettverksstyring til dels overførast til å analysere byrekstavtalar. Der er likevel nokre vesensforskjellar mellom styringsordningane, som gjer at nettverkstypologiane ikkje er så gode til å analysere dei ulike rollene i byrekstavtalane. Etter mi mening evner ikkje desse

teoriane å få fram (i) spenningar mellom kjernebyen og kommunane, (ii) spenningar mellom samferdselssektor og arealsektor, (iii) spenningar mellom nye og erfarne forhandlingspartar, og (iv) spenningar mellom ulike offentlege myndigheter som forhandlar saman på tvers av styringsnivå. Nettverksstyringstypologiane kan framstå noko generiske og statiske, og fungerer dermed dårleg til å skildre dynamiske forhandlingar som byvekstavtalen, der det blir forhandla om mange forskjellige tema innan både areal og samferdsel.

Fire dimensjonar om rolleforventningar i urban avtalebasert styringslogikk

Eg skal derfor heller presentere ulike dimensjonar som er utleia av teori om urban avtalebasert styring og samstyring. Dimensjonane belyser korleis forhandlingspartane utspeler si rolle, og korleis desse rollene kan kome i konflikt med rolleforventningane i hierarkiet. Dimensjonane tar føre seg eigenskapar som er viktige å ha i urban avtalebasert styringsslogikk, og er basert på teoretiske perspektiv på samstyring og urban avtalebasert styring. Dimensjonane eg skal sjå på er:

- Forhandlingserfaring
- Fordelingssensitivitet
- Smidigkeit
- Forankringsforståelse

Eg har valt å trekke ut *forhandlingserfaring* som ein eigen dimensjon fordi det får fram dei ulike føresetnadane partane har for å oppnå forhandlingskompetanse. I forhandlingar om byvekstavtalar er det ein skeivheit blant partane når det kjem til forhandlingerfaring. Nokre partar har forhandla fram avtalar i fleire tiår, medan spesielt omegnskommunane er nye rundt forhandlingsbordet. Dersom forhandling er ein ny situasjon for representanten kan det vere vanskelig for representanten å få gjennomslag for sine saker.

Representantane bør også vise *fordelingssensitivitet* i forhandlingane. I ein artikkel som vil bli publisert i 2021 presenterer Hanssen og Tønnessen *distributional balance sensitivity* som ein dimensjon for å analysere kjernebyens leiarskap i byvekstavtaleforhandlingar. Fordelingssensitivitet dreier seg om å balansere fordelinga av fordeler og ulemper blant kommunane som inngår i avtalen. Også Simeonova m.fl. (2018) meiner det er viktig at kjernebyen ikkje inntar ei dominerande rolle i forhandlingane, og at kjernebyen er sensitiv for fordelinga av goder og byrder i regionen. I byvekstavtalen er byrden først og fremst bompengar. Kommunane utanfor kjernebyen har ein høg andel bilbasert pendling, og det er dermed

innbyggjarane i desse kommunane som betalar mest bompengar. Ein representant som viser fordelingssensitivitet evner nettopp å sjå at slike byrder må fordelast blant avtalekommunane. Godene ved byvekstavtaleten er midlane som går til infrastrukturtiltak. Det er viktig å også fordele midlane slik at omegnskommunane skal ønske å signere avtaleten.

Premisset i forhandlingar er at alle partane må bli einige for at det skal foreligge ein avtale. Av den grunn er det interessant å studere i kva grad partane er smidige i forhandlingane. *Smidigkeit* dreier seg om partane er villige til å slå av på krava og inngå kompromiss. Det kan vere ulike grunnar til at nokon partar vel å vere steile i forhandlingar. Dersom parten har lite å tape på at det ikkje blir inngått ein avtale kan denne parten stille ultimatum for å få gjennomslag. Ein annan årsak kan vere at parten stiller sterkt i forhold til dei andre forhandlingspartane i form av økonomiske eller kunnskapsbaserte ressursar. Partar som har mykje å vinne på ein avtale vil derimot ofte vere meir smidige og møte krava til motparten. Vegen fram mot einigheit vil vere avhengig av forhandlinganes karakter. Ifølge Rommetvedt (2006, s. 200) kan forhandlingar ha ein *strategisk* eller *deliberativ* karakter. Strategiske forhandlingar er uteia av strategisk planlegging (Rommetvedt, 2006, s. 194). Desse forhandlingane er kjenneteikna av kompromiss der det den eine parten oppnår går på bekostning av andre partar. I slike forhandlingar er preferansane til partane oppgitt på førehand. Deliberative forhandlingar hører derimot til under *collaborative* planlegging (Rommetvedt, 2006, s. 194). Desse forhandlingane er basert på faglege diskusjonar der målsettinga er å kome fram til ei pakkeløysing som kan kome alle partane til gode. Partanes preferansar er ukjente, og blir utvikla og forma etter den faglege argumentasjonen i forhandlingane. Dette fordrar at partane har god fagkunnskap, og at dei er opne for å endre mening i møte med ny kunnskap (Rommetvedt, 2006, s. 194). På denne måten kan partane kome fram til konsensus.

Den siste dimensjonen er *forankringsforståelse*. Dei kommunale representantane har fått ei fullmakt til å forhandle frå heimkommunen. For at avtalet skal vere legitim må representantane forankre avtalet i kommunestyret. Dersom parten ikkje har forståelse for når kommunestyret må bli informert om forhandlingane vil dette gå ut over avtalens demokratiske legitimitet. For å forstå viktigheta av gode forankringsrutiner i forhandlingar skal eg greie ut om dette i neste kapittel.

Det er desse fire dimensjonane eg skal nytte i studiens diskusjonsdel for å analysere rollene til dei ulike partane i byvekstavtaleten. Dimensjonane viser det særegne ved slike forhandlingar

som er at representantane må tilegne seg desse eigenskapane for at avtaleinstituttet skal fungere optimalt. Dersom representantane opptrer etter dei hierarkiske rolleforventingane vil dei ikkje kome til einigkeit gjennom forhandling. Dei må dermed tre inn i dei nemnte rolleforventningane som ligg til den avtalebaserte styringslogikken. Representanten må klare å sjå kva som trengs for regionen som heilheit og for framtidige generasjonar. Ein er altså nøydd til å sjå utover eigen sektor, politiske parti eller eigen administrative avgrensning. I tildeller der nokon t.d. er steile på partipolitikk kan dette representere ei særskilt utfordring dersom målet er å kome til einigkeit. Ein mogleg konsekvens er at forhandlingane dragast ut til å bli evigheitsforhandlingar.

3.4 Forankring og legitimitet i planlegging

Forhandlingsrepresentanten får tildelt eit mandat til å forhandle frå sin organisasjon. Dette gir representanten eit forhandlingsrom, som må vere tydelig definert på førehand. Forhandlingsrommet kan dreie seg om økonomiske bidrag, infrastrukturtiltak eller arealbandlegging. Dersom representanten ønsker å gå utanfor det avklarte forhandlingsrommet må dette forankrast i organisasjonen. Dette er viktig for å bevare legitimiteten til avtalen. Ifølge Falleth m.fl. (2010, s. 742) handlar legitimitet om korleis dei styrte anerkjenner eit politisk system. Offentlege myndigheter kan oppnå legitimitet for sine løysningar gjennom legitime prosessar (*input legitimitet*) eller resultat (*output legitimitet*). Ei tredje form for legitimitet er *throughput legitimitet* som dreier seg om gjennomsiktigkeit i i byslutningsprosessar, og at beslutningstakrar er synlege og blir ansvarleggjort (Falleth m.fl., 2010, s. 743). Det vil seie at befolkninga må vere informert om kva som foregår.

Input legitimitet handlar om myndighetenes kapasitet til å skape legitime prosessar. Dette fordrar at prosedyrene er forankra i demokratiske prosessar, og kan oppnåast ved folkeleg deltaking i utforminga av politikken og innsyn (Hanssen, Helgesen, Vabo, 2005, s. 314). Politikkutforminga må altså tolle offentligheitas lys for at det skal vere legitimt. Her er prinsippet om deltaking av dei som er påverka av planlegginga sentralt (Falleth m.fl., 2010, s. 742). Arealmyndigheter er oppteken av demokratiske og opne prosessar gjennom medverking av befolkninga, offentlege høringar, og forankring i kommunestyret. Ved å identifisere ulike interesseaktørar kan ein sikre at alle som blir påverka av vedtaket får moglegheta til å delta i planleggingsprosessen. Dersom vedtaket ikkje vert tilstrekkeleg forankra i kommunestyret eller direkte i befolkninga vil dette svekke legitimiteten.

Output legitimitet handlar om prosessens utfall (Falleth m.fl., 2010, s. 742). Myndigheter som klarer å tilfredsstille nye ønsker og behov som oppstår kan oppfattast legitimite sjølv om prosessen i seg sjølv ikkje har vore legitim. Dersom befolkninga er fornøgd med sluttresultatet vil også myndighetene oppnå legitimitet. Output legitimitet blir målt etter effektivitet og produktivitet, og om løysninga bidrar til det beste for fellesskapet (Falleth m.fl., 2010, s. 742). I dette perspektivet er folkeleg deltaking berre verdifult dersom det bidrar til betre måloppnåing. For samferdsels-myndigheter er output legitimitet avgjerande (Amundsen m.fl., 2019, s. 23). Slike aktørar er opptekne av å gjennomføre tiltak effektivt for å oppnå blant anna nullvekstmålet og god dekning av kollektivtransport i regionen. Dette betyr derimot ikkje at samferdselssektoren ikkje har legitime prosessar. Samferdselssektoren følger sine lover og reglar for planlegging på lik linje med arealmyndigheter. Ein sentral forskjell er at prosessane innan samferdsel er mindre opne, og der er færre moglegheiter for innbyggjarane å medverke samanlikna med prosessar innan arealplanlegging.

Byvekstavtalen er ei samordning av arealsektoren og samferdselssektoren. Ein rapport frå Cicero (Amundsen m.fl., 2019, s. 23-24) viser korleis det går eit *legitimitetsskille* mellom dei to sektorane, noko som inneber dei forskjellige avtalepartane har ulike *forankringsbehov* og *forankringsprosessar*. Medan arealmyndighetene forankrar med eit særskilt fokus på *input legitimitet*, forankrar samferdselsmyndigkeit med fokus på å oppnå *output legitimitet* (Amundsen, m.fl. 2019, s. 23). I byvekstavtalen er det Statens vegvesen og Akershus fylkeskommune som har ansvar for transportplanlegging i regionen, og tidlegare forsking har vist at desse aktørane ofte er orientert rundt output legitimitet (Amundsen m.fl., 2019, s. 23). Kommunane er reguleringsmyndigheter, og har større fokus på input legitimitet i forankringa av arealplanlegginga. Oslo kommune er i denne samanhengen i ei særstilling fordi det er både ei kommune og ei fylkeskommune. Dermed har Oslo kommune myndighet innan både areal- og transportplanlegging. Fylkesmannen skal vere eit bideledd mellom kommunane og staten, og sørge for at nasjonale interesser blir ivaretatt i samfunnsplanlegginga.

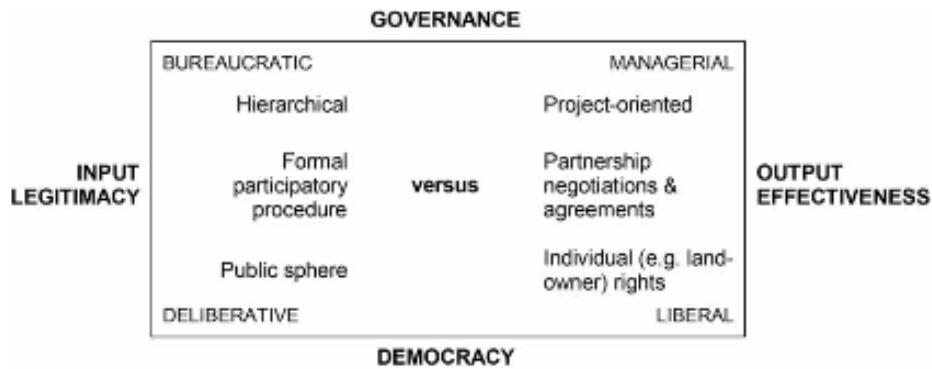
Der er også eit legitimitetsskille mellom administrasjon og politikk. Administrative myndigheters arbeid er ofte output-orientert, sidan eit sentralt mål er å oppnå gode resultat effektivt. Politikarane hentar sin legitimitet frå prinsippet om folkestyre, som inneber at dei er avhengig av støtte frå folket for å kunne styre (Hanssen, Helgesen, Vabo, 2005, s. 128). Forvaltninga får sin legitimitet basert på prinsippet om fagstyre, i tillegg til prinsippet om

folkestyre. I forvaltninga har derfor dei tilsette fagleg kompetanse, og dei blir tilsett basert på formelle kvalifikasjonar (Hanssen, Helgesen, Vabo, 2005, s. 128). Dette er fagleg kunnskap som dei folkevalte ofte ikkje har. Det er administrasjonen si oppgåve å legge fram kunnskapsmateriale og faglege vurderingar til politikarane, slik at dei kan fatte vedtak. I forhandlingane om byvekstavtale sit både politikarar og administrativt tilsette som forhandlar med kvarandre. Det er viktig å huske på at også desse gruppene har ulike forankringsbehov. Ein ordførar vil t.d. ha større behov for å forankre avtalen i befolkninga enn vegdirektøren eller fylkesmannen, som er administrative aktørar som ikkje skal stille til gjenval.

Ettersom det er Statens vegvesen som leiar forhandlingane er forhandlingsperspektivet også basert på output legitimitet (Amundsen m.fl., 2019, s. 23). I følge Amundsen m.fl. (2019, s. 23) og Haugen (2019, s. 78) har dette negative følgjer for den demokratiske legitimiteten av særleg to grunnar. Den eine grunnen er at befolkninga ikkje får moglegheit til å medverke eller følge med på dei lukka forhandlingane. Dette står i kontrast til dei opne planprosessane som pregar den tradisjonelle, hierarkiske arealplanlegginga. Den andre grunnen er at samferdselsaktørane har sterke posisjonar i forhandlingane. Det kan vere problematisk for den demokratiske legitimiteten dersom desse aktørane får for stor innflytelse over arealpolitikk, som i hovudsak er eit kommunalt ansvarsområde. Akershus er t.d. ein samferdselsaktør som no skal representere arealpolitikken til 19 kommunar som ikkje er representert ved forhandlingsbordet. Dette er ei demokratisk utfordring ettersom det er kommunen som må stå til ansvar for lokal arealplanlegging gjennom lokalval.

Litteraturen om nettverksstyring kritiserer styringsnettverk for å vere lite transparent (Hanssen, 2011, s. 42). Det kan vere utfordrande for lokalpolitikarar i formannskapet og kommunestyret å ha kontroll på det ein politisk elite gjennomfører. I følge Aarsæther m.fl. (2015, s. 218) går kommunestyret frå å vere eit delibererande organ til å bli eit organ som godkjener ferdigforhandla innstillingar frå den politiske eliten. Styringsnettverk kan derfor føre til ei maktforskyvning der ein politisk elite får meir makt. Denne kritikken kan også overførast til den urbane avtalebaserte styringslogikken. I ein artikkel som omhandlar forutsetningar for at byvekstavtalar skal lykkast kritiserer Westskog m.fl. (2020, s. 564) at den politiske eliten får meir makt. I byvekstavtaleforhandlingane er det ein liten forhandlingsdelegasjon som blir utsendt frå kommunane. Forhandlingsmøta er lukka og det har ikkje blitt offentleggjort møtereferat. Det er dermed viktig at delegasjonen klarer å holde kommunestyret informert

undervegs i forhandlingane, og at dei klarer å gjere gode vurderingar for når dei må gå tilbake til kommunestyret for å forankre.



Figur 5: Spenningar mellom input legitimitet og output effektivitet. Kjelde: Mäntysalo, Saglie og Cars (2011).

Frå eit demokratisk perspektiv er eit sentralt spørsmål korleis ein kan oppnå legitimitet i ein avtalebasert styringslogikk. Det er vanskeleg å ha forhandling som styringsmetode og samtidig bevare input legitimitet gjennom formelle prosedyrar for deltaking. Desse står altså i eit motsetningsforhold, som skildra i figur 5. Ved å analysere forankringsrutinene til avtalepartane kan ein vurdere om det er eit legitimitetsproblem ved avtalen eller ikkje. Som vi har sett i dette delkapittelet er det forskjell på kvar dei ulike avtalepartane hentar sin legitimitet, og følgeleg kva som er forankringsbehovet.

4 Metode

I dette kapittelet skal eg gjere greie for val av metode for å svare på problemstillingane mine. Målet for oppgåva er å forklare korleis ordninga med byvekstavtalar kan føre til endringar i partanes rolle, og kva følger dette kan få for avtalens legitimitet. For å undersøke dette skal eg gjennomføre ein casestudie med intervju av aktørar som har vore involvert i forhandlingane. Informantane representerer kommunale og statlege myndigheter, både kjernebykommunen og randsonekommunane, i tillegg til både politiske og administrative representantar. Ikke alle avtalepartar har blitt intervjua, men det mest sentrale har vore å få intervjuet aktørar i ulike posisjonar som kan belyse forskjellar i rolleutøving i forhandlingane.

4.1 Val av metode og forskingsstrategi

Heilt generelt kan ein metode definerast som «et sett med regler som kan brukes på en mekanisk måte for å realisere en gitt målsetting» (Elster 1980 i Kvale og Brinkmann, 2009, s. 99). Val av metode må spegle kva man faktisk ønsker å finne ut av (Tjora, 2017, s. 24). For å svare på problemstillingane nyttar eg ein kvalitativ metode. I kvalitative metodar studerast ein eller få strategisk utvalte einingar for å få inngående kunnskap om eit tema (Tjora, 2017, s. 40). Kvalitative metodar er orientert rundt forståing, nærelig til forskingsobjekt, open interaksjon og har ofte tekst som data (Tjora, 2017, s. 24). Empirisk data blir som regel innhenta gjennom observasjon, intervju eller dokumentstudie. Forskinga baserer seg på fortolking av informantenes oppleveling, meiningsdanning, og konsekvensane av desse (Tjora, 2017, s. 24).

Forskjellige forskingsspørsmål fordrar ulike forskingsstrategiar. Forskinsstrategiar er prosedyrar for å skape ny kunnskap (Blaikie, 2007, s. 8). Blaikie (2007) kategoriserer ulike forskningsstrategiar som induktiv, deduktiv, retroduktiv og abduktiv. *Induktiv* forsking søker å etablere universelle generaliseringar gjennom å forklare observerte empiriske mønster (Blaikie, 2007, s. 8). Slike framgangsmåtar tar utgangspunkt i datainnsamling og dataanalyser, for så å utvikle teoretiske perspektiv basert på empirien. Ifølge Tjora (2017, s. 24) er dette ein eksplorerande strategi, og er vanleg innan kvalitative metodar. Motsatsen til induktiv strategi er *deduktiv* strategi. Her er målet å formulere og teste hypotesar. Deduktiv strategi har altså som siktemål å teste empiri ved å ta utgangspunkt i ein teori (Blaikie, 2007, s. 8). Innan *abduktive* forskningsstrategiar tar ein utgangspunkt i korleis sosiale aktørar forstår sin verden (Blaikie, 2007, s. 10). *Retroduktiv* forskingsstrategi søker å oppdage underliggende mekanismer for å kunne forklare regelmessigheiter (Blaikie, 2007, s. 8). Her må ein først observere

regelmessigheita, for deretter å konstruere ein hypotetisk modell av dei underliggende mekanismene. Dette er derfor ikkje ein lineær forskingsprosess, men man beveger seg fram og tilbake mellom det induktive og det deduktive. Den retroduktive strategien er forskingsstrategien som eg har følgt. I mitt forskingsprosjekt har eg tatt utgangspunkt i teori om styringslogikkar, rolleforventningar og forankring, og gjennomført intervju for å få informasjon som kan gi ein djupare forståing av byvekstavtalar. Eg har endra teoretiske perspektiv både før, under og etter intervjugprosessen, fordi eg har opparbeida meg meir kunnskap om fenomenet og innsett at det er behov for fleire eller andre teoriar for å belyse funna.

4.2 Enkeltcasestudie

Ein casestudie er ein intensiv undersøking av eit eller nokre få tilfelle av eit fenomen. Hensikta er å få studere fenomenet inngåande, og utforske kontekstuelle innverkningar på fenomenet (Hay, 2010, s. 81). Ifølge Gerring (2004 i Hay 2010) kan funna i ein casestudie bidra til betre forståing av liknande tilfelle. I min studie undersøker eg byvekstavtalar som fenomen, og korleis konteksten i Osloregionen har hatt innverknad på avtaleordninga. Osloregionen var eit naturleg val av casestudie av fleire årsaker. For det første er avtalen for Oslo relativt ny, som gjer at informantane har forhandlingsprosessen friskt i minne. Ettersom avtalen er ferdigforhandla no kan eg studere heile forhandlingsprosessen frå start til slutt. For det andre er Osloregionen eit praktisk case-område, fordi eg bur i Oslo og kan lettare kome i kontakt med informantar her. Det er også ein fordel at eg har god kjennskap til regionen og til dei ulike tiltaka som er forhandla om.

4.3 Intervju som metode

Eit kvalitatitt forskingsintervju er ein forskingsmetode der kunnskap produserast sosialt gjennom interaksjon mellom intervjuar og intervjuobjekt (Kvale og Brinkmann, 2009, s. 99). Intervjuet gir innsikt i informantens meningar, haldningar og erfaringar (Tjora, 2017, s. 114). I min studie er intervju ein openbar forskingsmetode fordi eg ønsker å forstå rolledynamikken i forhandlingane frå representantane sin ståstad.

Det er få retningslinjer for korleis ein skal gjennomføre eit intervju ettersom eit intervju beror på praktiske ferdigheiter og personleg kunnskap som er underforstått og kontekstavhengig (Kvale og Brinkmann, 2009, s. 110). Kvaliteten på intervjuet er avhengig av kvaliteten på

ferdigheitene og kunnskapen til intervjuaren (Kvale og Brinkmann, 2009, s. 99). Dette står i kontrast til andre metodar der mekaniske reglar for utføring er viktige for resultatet.

Utvalget av informantar blir naturleg avgrensa i case-studier (Tjora, 2017, s. 131). I min studie av styringsforhold i byveksttalar vil det berre vere interessant å intervju personar som har vore med i forhandlingane, eller som elles har vore involvert i prosessen. Rekruttering av informantar var dermed basert på deira rolle i avtaleordninga. Eg tok kontakt med dei ulike avtalepartane og undersøkte om nokon av representantane ville stille til intervju. Det var viktig for meg å få med representantar frå dei ulike styringsnivåa og frå dei ulike kommunane. Ettersom det er både administrativt tilsette og politikarar som har forhandla fram avtalen ville eg intervju begge gruppene. Informantane vart kontakta via e-post eller telefon.

1	Oslo kommune	Administrativ
2	Bærum kommune	Administrativ
3	Bærum kommune	Administrativ
4	Oppegård kommune	Politisk
5	Staten	Administrativ

Tabell 4: Oversikt over intervjuobjekt

I forkant av intervjeta utarbeida eg ein intervjuguide som vart godkjent av Norsk samfunnsvitenskaplig datatjeneste (NSD). Guiden er kategorisert etter ulike tema som er relevante for studien. Alle informantane fekk spørsmål frå samlede kategori, men ikkje alle spørsmåla vart stilt til alle informantane. Nokon av spørsmåla er ikkje relevante for alle informantane. Til dømes kan ikkje ein statleg representant seie noko om kommunanes forankringsprosess. Eg justerte på intervjuguiden underveis, då eg oppdaga at nokon spørsmål var upresist formulert. Eg kom også på nye spørsmål etterkvart som eg inkluderte i intervjuguiden. Intervjeta var semistrukturerte, som vil seie at eg kunne vike frå intervjuguiden, og stille oppfølgingsspørsmål til informantane. Dette skaper også betre flyt i samtalet.

Ettersom studien vart NSD-godkjent ga det anledning til å ta opp intervjeta med diktafon for å kunne transkribere dei i ettertid. Informantane fekk dette opplyst i forkant av intervjetet, og signerte på ei samtykkeerklering. Lydopptaka var lagra i ei sikker sky-løysning levert av Universitetet i Oslo, som også studentar frå NMBU kan nytte. Opptaka blir sletta etter studien er avslutta. Intervjeta er transkribert av meg sjølv fordi dette mogleggjer å kunne analysere dei

samtidig. Eg har forsøkt å gjengi språket så ordrett som mogleg, men eg gjor nokre språklege endringar i nokre tilfelle der språket framsto særsmannleg, eller var prega av hyppige gjentaktingar, banning, og liknande.

4.4 Metodologiske og etiske utfordringar

Min største utfordring i intervjugprosessen har vore å opprette kontakt med informantar. Fleire potensielle informantar svarte ikkje på førespørsel om å delta, eller svarte at dei ikkje hadde anledning til å stille. Av denne grunn av dette manglar eg informantar frå regionalt styringsnivå. Dette er ein svakheit ved studien, ettersom Akershus fylkeskommune har ei sentral rolle i forhandlingane, og det hadde vore interessant å høyre deira kommentarar på kritikken som vert retta mot fylkeskommunen. Det er også fleire av dei statlege aktørane som ikkje svarte eller som takka nei til å delta i studien. Dette er ein svakheit, fordi vi får ikkje vite kva erfaringar desse partane gjorde seg.

Ei anna utfordring ved intervjeta har vore å gjennomføre intervju med *elitepersonar*. Dette er personar som er leiarar eller ekspertar, og som ofte har stillingar som medfører stor makt (Kvale og Brinkmann, 2009, s. 158). Elitepersonar kan vere utilgjengelige, og første utfordringa er derfor å få tak i dei og få avtale eit intervju. Dette var ei reell utfordring i denne studien der fleire forhandlingsrepresentantar har høgtståande stillingar, og svarte verken på førespurnad på e-post eller telefon. Den andre utfordringa som oppstår er det asymmetriske maktforholdet mellom intervjuar og intervjugperson (Kvale og Brinkmann, 2009, s. 159). For å oppnå symmetri i maktforholdet må intervjuaren ha god kunnskap om temaet. Det var derfor viktig for meg forberede meg godt i forkant av intervjeta. Eg las meg opp på byvekstavtalens historie, innhaldet i den signerte byvekstavtalen for Oslo og Akershus, og oppdaterte meg på konflikter knytt til avtalen i media. Dette gav meg ei god forståing for temaet som var viktig for å kunne forstå svara til informantane. Det asymmetriske maktforholdet var i liten grad eit problem. Informantane var for det meste imøtekommande og forklarte kompliserte prosessar og utfordringar godt.

Grunna Covid19-pandemien var nokre intervjuobjekt skeptiske til å møtast fysisk. Eit par av intervjeta vart difor gjennomført over videosamtale. Det var tydeleg forskjell på dei digitale intervjeta samanlikna med intervjeta med fysisk oppmøte. Eg opplevde det meir utfordrande å oppnå tillit til intervjugpersonen når intervjetet var over videosamtale. Dette kan vere fordi det

blir mindre «uformell» prat i forkant av intervjuet. Ein har heller ikkje augekontakt under intervjuet, noko som kan gjere det vanskeleg å oppnå tillit på same måte som ved personlege møter. Dei digitale intervjuua vart også langt kortare enn intervjuua der eg møtte intervjuobjektet personleg. I tillegg var svara frå intervjuobjekta var ikkje like utfyllande som dei var i dei fysiske møta. Dette kan sjølv sagt også vere avhengig av andre faktorar. Sidan eg har få intervju er det vanskeleg å trekke slutningar om årsaken til desse utfordringane. Likevel var det eit mønster som gjorde seg tydeleg i intervjuua eg gjennomførte.

4.5 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet dreier seg om forskingsresultatets konsistens og truverdigheit (Kvale og Brinkmann, 2009, s. 250). Ofte brukast også ordet pålitelegheit om reliabilitet. Dette kan målast ved at andre forskrarar gjennomfører studien på nytt. Dersom resultatet blir det same har studien høg reliabilitet. Dersom forskarane kjem fram til eit anna resultat vil den opphavlege studien score lågt på reliabilitet, og kan tyde på at forskaren har vore subjektiv i si forsking (Kvale og Brinkmann, 2009, s. 250). Min studie har få informantar og intervju, noko som kan bidra til å svekke studiens reliabilitet. Dette kan føre til *cherry picking*, som er eit omgrep innan forsking der forskaren vel ut sitat som passar til analysen (Morse, 2010). Dette er noko eg har hatt eit bevisst forhold til i skriveprosessen, og som eg i stor grad har forsøkt å unngå. Eg har tatt stilling til dette ved å foreta ein enkelt form for koding der eg har notert ned korleis dei ulike partane svarar på ulike spørsmål som gjekk igjen. Eg har ikkje generalisert utsegn frå enkelte informantar. Vidare kan det vere ei svakheit at eg analyserer forhandlingsrepresentantanes forankringsarbeid i kommunen utan å intervju nokon frå heimkommunen som skulle bli informert. Ved å intervju nokon frå kommunestyret eller formannskapet som ikkje var med i forhandlingane kunne eg fått eit meir nyansert bilet av dette. I desse tilfella har eg fokusert på forhandlingsrepresentantanes oppfatning av eige arbeid, og i kva grad dei hadde ein forståring for når dette måtte gjerast.

Innan samfunnsvitskapen betyr *validitet* at ein metode bidrar til å undersøke det forskaren faktisk skal undersøke (Kvale og Brinkmann, 2009, s. 250). Dette krev ei teoretisk vurdering forskaren har operasjonalisert teoretiske omgrep godt nok. I min studie er dette rolleforventningar innan planlegging i ulike styringslogikkar. Dimensjonane er valt ut på bakgrunn av relevant teori og mine vurderingar av kva eigenskapar som er viktige for å analysere endringar i styringsroller. Vidare er oppgåvas validitet avhengig av eit godt

kunnskapsgrunnlag empirisk for å kunne anvende teorien på caset. Intervjuet med forhandlingsrepresentantar gav meg førstehandsinformasjon om korleis forhandlingane gjekk føre seg, og gav meg innsikt korleis prosessen utspelte seg. Eg har i forkant av intervjuet også lest meg opp på relevante planar og avtaledokument for å få eit godt grunnlag. Eg har også støtta meg på tidlegare forsking frå andre som har forska på byvekstavtaleordninga. Samla sett gir dette eit godt empirisk grunnlag som kan analyserast i lys av teorien. Ei svakheit er som nemnt at ikkje alle styringsnivå og avtalepartar er intervjuet. Dersom studien hadde hatt fleire informantar ville dette ha styrka oppgåvas validitet.

Analytiske generaliseringar baserer seg på kontekstuelle skildringar og inkluderer forskaren sin argumentasjon for at resultata er overførbare til andre intervjuobjekt og situasjonar (Kvale og Brinkmann, 2009, s. 269). Min casestudie er ikkje direkte overførbar til andre byvekstavtaleområder, då det er mange kontekstuelle element som spelar inn. Likevel kan studien bidra til auka kunnskap om forhandlingsroller i urban avtalebasert styringslogikk, og om byvekstavtalar.

5 Case: Forhandlingane bak byvekstavtalen for Oslo og Akershus

Dette kapittelet gir ein introduksjon til caset mitt som er forhandlingane som leia til byvekstavtale for Oslo og Akershus. Eg skal først gjere greie for organisering og styring av forhandlingane, aktuelle samferdselstiltak og føringar for arealplanlegging. Eg skal deretter gjere ut om avtalepartanes utgangsposisjon, som seier noko om kva grunnlag dei har for å forhandle.

5.1 Byvekstavtalen for Oslo og Akershus

Byvekstavtalen for Osloregionen vart signert 26.06.2019 av avtalepartane Oslo kommune, Bærum kommune, Skedsmo kommune, Oppegård kommune, Akershus fylkeskommune, og Staten ved Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Avtalen er ei reforhandling av bymiljøavtalen og byutviklingsavtalen, og bygger på føringar fra NTP 2018-2029, Oslopakke 3 2017-2036, SPR-BATP og RP-ATP for Oslo og Akershus. Dette er første gang tre kommunar frå Akershus blir invitert inn i forhandlingane. KMD inviterte Bærum, Skedsmo og Oppegård fordi kommunane ligg i bybandet og har ein stor del pendlarar inn til Oslo. Det er viktig å styrke desse kommunane og legge til rette for tettstadsutvikling, for å avlaste arbeidsplassar og befolkningsvekst i Oslo. Dette er i tråd med regionale strategiar om fleirkjerna byutvikling som vil redusere pendling inn til kjernebyen. Kommunane har også store framtidige infrastrukturprosjekt som byvekstavtalen kan finansiere. Døme på dette er Fornebubanen, sentrumsbanen og Ahus-banen.

5.1.1 Organisering og styring

Byvekstavtalen består av ei politisk styringsgruppe og ei administrativ koordineringsgruppe. Den politiske styringsgruppa er leia av ein statssekretær frå Samferdselsdepartementet. Øvrige medlem er representantar for politisk leiing i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Akershus fylkeskommune, Oslo kommune, Bærum kommune, Skedsmo kommune og Oppegård kommune. Denne gruppa skal behandle fireårige handlingsprogram og årlege budsjett for byvekstavtalen. Den administrative koordineringsgruppa skal fremme forslag til fireårig handlingsprogram og årlege budsjett, som seinare vert behandla av den politiske styringsgruppa. Denne gruppa skal planlegge utredningar og anna grunnlag for nye forhandlingar for neste fireårsperiode. Den administrative koordineringsgruppa er leia av Statens vegvesen. Andre aktørar i koordineringsgruppa er Jernbanedirektoratet, Fylkesmannen i Oslo og Viken, samt administrative representantar frå kommunane. Akershus fylkeskommune

og omegnsmiljøet ønska å stille med politikarar også i denne gruppa. Oslo kommune stilte ikkje med politikarar i sin forhandlingsdelegasjon.

5.1.2 Kva samferdselstiltak blir det forhandla om?

I forhandlingane var målet at partane skulle finne felles løysningar på organisatoriske, fysiske, tekniske og finansielle spørsmål. Byvekstavtalen skal prioritere prosjekt knytta til gange sykling og kollektivtrafikk, og prosjekt som fremmer byutvikling i sentrumsområder. Gjennom statleg delfinansiering av store fylkeskommunale kollektivinfrastrukturprosjekt (NTP 2018-2029) kan prosjekt som Fornebubanen og ny T-banetunnel gjennom Oslo sentrum utbyggast. Desse to tiltaka blir trekt fram som prioriterte prosjekt i både Oslopakke 3 fra 2016 og NTP 2018-2029. I byvekstavtalen blir det slått fast at staten skal finansiere inntil 50% av kostnadene ved utbygging av Fornebubanen. Dei resterande kostnadene vil bli dekkja av bompengar og lokale bidrag (fylkeskommunale, kommunale og/eller private midlar). Fordelinga skal avklarast i ei samla finansieringsløysing. Eit anna infrastrukturprosjekt som blir vedtatt i avtalen er bru over jernbanen ved Oppegård stasjon. Brua er omtala som ei forutsetning for å fortette stasjonsnære områder.

Avtalepartane blei ikkje einige om vilkåra for bygging av T-banetunnel gjennom Oslo sentrum. I dette prosjektet ville staten bidra med 50% av kostnadene for strekninga Majorstuen til Tøyen/Ensjø, men ønska ikkje å finansiere ny T-banestasjon på Majorstuen. Oslo kommune og Akershus fylkeskommune hevda ny T-bane-stasjon på Majorstuen også må omfattast i byvekstavtalen, da den eksisterande stasjonen har for få spor til å kunne ta i mot trafikken frå ein sentrumstunnel. Ein ny stasjon på Majorstuen med fire spor er altså ei føresetnad for å kunne bygge ein ny sentrumstunnel. Dette prosjektet vil vere aktuelt ved ei reforhandling av byvekstavtalen. Det gjeld også utbytting av signalsystemet for T-banen, samt mulig forlenging av T-banen til Lørenskog/Nedre Romerike.

Utbygging av ny E18 blir ikkje behandla i byvekstavtalen, til tross for at dette er det største spenningsfeltet innan samferdsel i regionen. Dette blir forhandla om i separate, parallelle forhandlingar i Oslopakke 3. Desse forhandlingane har ei styringsgruppe leia av vegdirektøren i Statens vegvesen og består av byråd for miljø og samferdsel i Oslo, fylkesordføraren i Akershus og jernbanedirektøren. Fylkesmannen deltek i forhandlingane som observatør. Til tross for at forhandlingane om E18 skjer i Oslopakke 3 vil denne saka bli diskutert i analysen, ettersom dei to forhandlingsborda er så tett samanvevd.

5.1.3 Kva arealforpliktingar må avtalepartane binde seg til?

På arealområdet forhandlar partane om RP-ATP skal ligge til grunn for kommunanes arealplanlegging. Ifølge den signerte byvekstavtalen vil RP-ATP legge til rette for ein arealbruk som støttar opp om nullvekstmålet, med fleirkjerna regional utvikling og tettstadsutvikling som vil avlaste veksten i hovudstaden. RP-ATP blir også lagt til grunn for å førebygge innsigelsar og oppnå meir effektivt planarbeid.

Alle avtalepartane forpliktar seg til å legge til rette for høg arealutnytting i områda som er avsatt til prioriterte vekstområder i RP-ATP. Dette gjeld særleg for områda som utgjer bybandet og for stasjonane langs Fornebubanen. Partane har også forplikta seg til å utvikle eit samanhengande nett for gåande og syklande med tilknytning til kollektivsystemet. Vidare skal partane samarbeide om gjennomføring av knutepunktsutvikling i tråd med regional plan. Det skal vere samarbeid om styrking av kollektivforbindelsar i takt med befolningsveksten i regionen.

Staten forpliktar seg til å følge opp regional plan med tilhørande handlingsprogram, samt statlege planretningslinjer for lokalisering av statlege verksemder. Planretningslinjene skal legge til rette for ein samordna bolig-, areal-, og transportplanlegging. Tidlegare har ikkje staten følgt eigne retningslinjer, og har lokalisert verksemder som til dømes sjukehus utanfor bykjernen. Dette genererer auka biltrafikk, og er dermed ein praksis som strider i mot statens klimamål. I byvekstavtalen forpliktar staten seg til at slike verksemder skal følgje sine eigne krav som stillast til utbygging i regional plan.

Oslo kommune og Akershus fylkeskommune skal sørge for at alle partar utarbeider planar i tråd med nullvekstmålet og føringar frå RP-ATP. Dette gjeld også resterande kommunar i Akershus som ikkje er med i forhandlingane. Planane skal føre til eit arealeffektivt utbyggingsmønster basert på prinsipp om fleirkjerna utvikling og bevaring av overordna grønstruktur. Hovuddelen av regional bustad- og arbeidsplassvekst skal konsentrerast i prioriterte vekstområder. Prioriterte vekstområder er Oslo, regionale byar i Akershus, bybandet frå Oslo til Asker, Ski og til Lillestrøm, og prioriterte lokale byar i Akershus. Desse områda skal utviklast med fokus på bykvalitet, for å bli attraktive byar og tettstadar. Oslo kommune og Akershus fylkeskommune skal også sørge for at arealplanar i kommunane reviderast i tråd med

mål og retningslinjer i RP-ATP og byvekstavtalen. Regulerte områder som ikkje er i tråd med mål og retningslinjer må revurderast.

Bærum kommune, Oppegård kommune, Oslo kommune og Skedsmo kommune forpliktar seg til å revidere kommuneplanens arealdelar etter føringar i RP-ATP. Dette gjeld spesielt for regulerte områder der utbygging ikkje har starta. Dette for å unngå byspreiing og auka personbiltrafikk. Oslo og Bærum kommune skal planlegge for høg arealutnytting langs Fornebubanen. Oslo kommune forpliktar seg også til å legge til rette for høg utnytting langs andre stasjonsnære områder i byen. Skedsmo kommune forpliktar seg til å planlegge for høg utnytting i Lillestrøm og langs bybandet, og med høgast tettleik nært Lillestrøm stasjon. Her skal det også leggast til rette for etablering av arbeidsplassintensive verksemder. Oppegård kommune forpliktar seg til å utvikle områda nærmest Kolbotn stasjon, og utvalte knutepunkt i bybandet. Kommunane pliktar seg til å planlegge for ein arealutnytting i tråd med RP-ATP.

5.2 Avtalepartanes utgangsposisjon og forhandlingsgrunnlag

For å analysere forhandlingane er det viktig å ta i betraktning utgangsposisjonen til forhandlingspartane. Dette fortell oss noko om kva føresetnadane dei har for å få gjennomslag for sine saker, og kvifor dei handlar som dei gjer. Vi får også innsikt i kva aktørane kan oppnå ved å inngå ein avtale, og kva dei kan tape ved å ikkje signere.

Oslo kommune har ein befolkning på 693 000 i 2020, og er forventa å auke til om lag 800 000 i 2050 (SSB, 2020b). Dette gir ein befolkningsvekst på 15,4%. Oslo har allereie lenge tatt utgangspunkt i ein fortettingspolitikk, så føringane frå RP-ATP har ikkje medført store endringar i arealstrategien til kommunen. Oslo kommune har vore ein naturleg avtalepart i tidlegare regionale samarbeid, og er dermed kjend med forhandlingssituasjonen. I byvekstavtaleforhandlingane ønsker kommunen å få gjennomslag for blant anna bygging av ny T-banetunnel gjennom sentrum, ny T-banestasjon på Majorstuen, Fornebubanen og nytt signalsystem til T-banen. I forhandlingane om Oslopakke 3 motsett byrådet seg bygging av ny E18, fordi dei fryktar at vegen vil gi auka biltrafikk inn til Oslo. Oslo kommune har tatt i bruk ei rekke restriktive verkemiddel for å avgrense bilbruk i byen, som blant anna fjerning av parkeringsplassar, høge parkeringsavgifter, og dei har arbeida for å auke bompengesatsane.

Omegnskommunane har blitt invitert inn til forhandlingane om byvekstavtale, fordi dei inngår i bybandet og mange av innbyggjararane pendlar dagleg til og frå Oslo. I tillegg til geografisk nærleik til hovudstaden er kommunane valt ut fordi det eksisterer store framtidige infrastrukturprosjekt i desse kommunane, som til dømes Fornebubanen og Ahus-banen. Kommunane skal representer seg sjølv på arealpolitikk, i tillegg til dei andre kommunane i Akershus Fylkeskommune. Bærum kommune, Oppegård kommune og Skedsmo kommune er alle nye rundt forhandlingsbordet, og ser på dette som ei moglegheit til å få gjennomført større og mindre infrastrukturprosjekt i sine kommunar. Kommunane har lenge ønska å ha ei hand på rattet når det skal fattast vedtak på arealpolitikken til kommunane i regionen.

Bærum kommune har omlag 128 000 innbyggjarar i 2020, og har ein forventa befolkningsvekst på 18% fram mot 2050 (SSB, 2020b). Det vil seie at det vil bu 150 000 i kommunen i 2050. Dette gjer kommunen til den mest folkerike i regionen etter Oslo. Bærum har ein spredtbygd bebyggelsesstruktur, som gjer at buss er den mest brukte kollektivtransporten til Oslo. I Vestkorridoren på E18 koplar fleire og fleire bussar seg på jo nærmare ein kjem Oslo. Vestkorridoren frå Lysaker til Drengsrud er ein av dei mest trafikkerte vegstrekningane i landet, og er prega av store køproblem, støy og luftforureining (Statens vegvesen, 2015). I den planlagde utbygginga av Lysaker-Ramstadsletta er det planlagt eige bussfelt og ny kollektivterminal på Lysaker for overgang til tog til Oslo og T-bane til Fornebu og Majorstuen. Store delar av strekninga vil ligge i tunnel for å betre miljøet og mogleggjere tettstadsutvikling i området (Statens Vegvesen, 2015). Bærum kommune har også kollektivforbindelse til Oslo med trikk frå Bekkestua, T-bane frå Kolsås, Intercity-tog frå Sandvika og lokaltog som stoppar på alle stasjonar.

Etter at RP-ATP vart vedtatt i 2015 måtte Bærum kommune legge om arealstrategien sin. Dette er ei stor omstilling for kommunen som fram til no har hatt ein spredtbygd struktur. No kan berre 20% av planlagt bebyggelse i Bærum leggast utanfor prioriterte utbyggingsområder som Sandvika og Fornebu. På Fornebu er det planlagt eit byområde som skal romme 25 000 innbyggjarar og 30 000 arbeidsplassar (Bærum kommune, 2018). Dette fordrar utbygging av både kollektivinfrastruktur og veginfrastruktur tilkopla E18. Grunneigarane på Fornebu skal betale over 2 mrd. i grunneigarbidrag til utbygging av Fornebubanen (Akershus fylkeskommune, 2019). Dei har stilt krav om bygging av E18 for at dei skal utbetale sitt bidrag, då dei meiner E18 er ein føresetnad for utbygginga på Fornebu. Det er derfor avgjerande for Bærum å få gjennomslag for Fornebubanen i byvekstavtaleforhandlingane, og at

forhandlingane i Oslopakke 3 går mot bygging av E18, sjølv om Bærum ikkje er med i desse forhandlingane.

Oppegård kommune ligg sør for Oslo, omlag har 27 394 innbyggjarar i 2019 (SSB, 2020a). I 2020 har kommunen slått seg saman med Ski kommune, og blitt til Nordre Follo kommune med 59 288 innbyggjarar og med ein forventa befolkningsvekst på 14,9 % fram mot 2050 (SSB, 2020b). Oppegård har hatt fortettingsstrategi lenge før RP-ATP vart vedtatt, og føringane i RP-ATP medfører dermed ikkje store endringar i kommunens arealstrategi. Oppegård har i mange tiår slitt med fulle pendlartog til og frå Oslo, men dette er i ferd med å løyse seg med utbygginga av Follobanen. Per nå er utfordringa til Oppegård ei bilbru over jernbanen som er vurdert som trafikkfarlig. Brua har vore ei utfordring for kommunen fordi det er Bane NOR som eig bru medan kommunen eig asfalten. Bane NOR har tidlegare ikkje ønska å gjere noko med bru. Byvekstavtalen er dermed ei moglegheit for Oppegård til å setje krav til jernbanedirektoratet når dei møtast til forhandlingar.

Skedsmo kommune ligg aust for Oslo med Lillestrøm som kommunesenter. Etter kommunesamanslåinga 1.01.2020 inngår Skedsmo i Lillestrøm kommune. Her er befolkningstalet på omlag 86 000 i 2020, og vil auke til 104 000 i 2050 (SSB, 2020b). Dette gir ein befolkningsvekst på 21,3 %. Arealstrategien har lagt opp til byspreiing, som har gitt store utbyggingsfelt prega av rekkehus og einebustadar (Oslo kommune og Viken fylkeskommune, 2020). Fortettingsstrategien i RP-ATP frå 2015 fekk dermed store følgjer for Skedsmo. Ei evaluering av gjennomføring av RP-ATP viser at Skedsmo kommune likevel har høg grad av vekst i tettstadsareal, som tyder at kommunen ikkje har hatt fokus på fortetting (Oslo kommune og Viken fylkeskommune, 2020, s. 16). Av kollektivtiltak ønsker kommunen T-baneløysing for Nedre Romerike, som vil kople saman Lillestrøm, Kjeller, Lørenskog og Groruddalen.

Akershus fylkeskommune består av 22 kommunar, og har eit samla innbyggartal på 624 000 i 2019. 1. januar 2020 blir Akershus slått saman med Buskerud og Østfold, og utgjer då Viken fylkeskommune. Dette nye fylket får eit samla innbyggartal på 1 241 000, som vil auke til 1 469 000 i 2050 (SSB, 2020c). Dette gir ein befolkningsvekst på 18,4 %. I tidlegare samferdselssamarbeid med Oslo har Akershus representert alle kommunane fylket. Det skapte misnøye blant Akershus-kommunane då fylkeskommunen representerte kommunane i byutviklingsavtalen, som tar føre seg arealpolitikken til kommunane. I forhandlingane om

byvekstavtale skal både dei tre omengskommunane og Akershus fylkeskommune tale for dei 19 kommunane som ikkje er tilstades rundt forhandlingsbordet (Amundsen m.fl., 2019, s. 22).

Det politiske styret til kommunane og fylkeskommunen kan også vere med på å forklare korleis desse partane opptrer i forhandlar. Forsking frå europeiske storbyar (Ströbele, 2012) viser at forstadsveljarane ofte er meir konservative enn dei urbane veljarane. Ströbele (2012, s. 97) meiner dette blant anna heng saman med at veljarane i forstadane ofte nyttar privatbil over kollektivtransport, og at dei dermed støttar ein politikk som gjer det enklare å vere privatbilist. I byane stemmer fleire på parti på venstresida, blant anna fordi dei ofte ønsker å styrke kollektivtransporten og redusere privatbilisme og forureining. Vi ser også tendensar til denne politiske skiljelinja mellom by og forstad i Oslo og Akershus. Kommunane Bærum og Oppegård har begge eit borgarleg fleirtal og er styrt av Høgre. Skedsmo kommune har vore styrt av AP, som har inngått ein samarbeidsavtale med SV, KrF, Sp og V. Skedsmo kommune er ei tidlegare industrikommune og har derav høgare oppslutning til partia på venstresida og sentrum. Byrådet i Oslo har sidan 2015 bestått av eit samarbeid mellom Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti. Denne koalisjonen har hatt eit sterkt fokus på klimatiltak og har målsettingar om å bli ein utsleppsfree by innan 2030 (Oslo kommune v/Byrådet, 2019). Fylkestinget i Akershus fylkeskommune var leia av Høgre frå 2015-2019. Etter fylkessamanslåinga gjekk Akershus inn i Viken fylkeskommune, og valet i 2019 vart dermed gjennomført for det nye fylket. Dette valet vann Arbeiderpartiet, som inngår eit samarbeid med Miljøpartiet De Grønne, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

6 Analyse

I dette kapittelet skal eg analysere forhandlingane som leia fram til ein byvekstavtale for Oslo og Akershus. Eg skal først analysere forhandlinganes karakter, før eg skal analysere korleis forskjellige partar utspelte si rolle i lys av dei teoretiske dimensjonane frå kapittel 3. Vidare skal eg studere forholdet mellom kjernebyen og omegnskommunane. Analysekapittelet avsluttast med ei drøfting rundt byvekstavtalens legitimitet, basert på analysen av forankringsprosessar i forhandlinga.

6.1 Forhandlinganes karakter

Forhandlingane som leia fram til ein byvekstavtale kan skildrast som dynamiske, og skifta mellom å vere deliberative og strategiske alt etter kva saker som vart diskutert. Saker som dreia seg om nullvekstmålet og korleis dette skulle målast blir skildra som faglege av representantane. Andre diskusjonar starta ofte som deliberative, men endra karakter etterkvart som forhandlingane vart meir tilspissa. Eit døme på dette er forhandlingane om bompengar, der partane til å begynne med var opptekne av å finne riktige løysingar med tanke på bompengesatsar og lokalisering av bomstasjonar. Forhandlingane vart meir strategiske mot slutten, då det skulle fastsettast tidspunkt for innføring. Her vart også dei partipolitiske skilnadane mellom partane synlege. Som sitatet under illustrerer ville MDG aller helst innføre bompengar før valet for å vise styrke. Høgre ville på si side innføre bompengar etter valet, nettopp fordi auke bompengar vil slå därleg ut på meiningsmålingane deira.

I utgangspunktet skulle det berre sitje administrativt tilsette i den administrative koodineringsgruppa som skulle forhandle fram eit avtaleutkast, men som vi har sett ønska fleire partar å stille med politisk leiing også i dette utvalet. Dette kan ha medverka til at partipolitikk fekk ein større innverknad og at forhandlingane fekk ein meir strategisk karakter. Gjennom åra med forhandlingar har det vore holdt kommuneval som har ført til utskifting av dei politiske representantane. Utskiftingane har til tider gjort det utfordrande å oppretthalde kontinuitet i forhandlingane. Ein informant skildrar det som enerverande at nye representantar ikkje tok omsyn til historia til byavtalane:

«Det var enerverande at det kom nye politikarar som ikkje hadde med seg historia til blant anna Fornebubanen og E18, og som ville heilt andre ting enn tidligare politikarar.»

Sitatet får fram at effektivitetsomsumset er sentralt i forhandlingar. For representantane som hadde vore med på forhandlingar om Oslopakke 3 vart det viktig å ikkje miste arbeidet som låg i denne pakka.

Reelle forhandlingar?

I forhandlingar der mykje allereie er fastsatt i vedtatte planar kan ein stille spørsmål om i kva grad det har vore reelle forhandlingar. Arealdelen av avtalen er basert på føringar frå SPR-BATP og RP-ATP, og samferdselsdelen bygger på prosjekt frå Oslopakke 3 og NTP. Dei fleste informantane påpeikar at det ikkje vart skapt ny politikk i forhandlingane til byvekstavtalen, men at det berre handla om å bekrefte status quo:

«Byvekstavtalen var veldig bunden i utgangspunktet. Her er det mykje som allereie har blitt lagt. Det var dei store prosjekta som staten hadde bunde seg til i nasjonal transportplan, der Fornebubanen var det tydelegaste signalet som låg inne. Og det var eigentleg ikkje rom for så veldig mange andre tiltak i dei andre kommunane, og det var vel heller ikkje så mykje pengar i belønningsordningen.»

«Det var ikkje reelle forhandlingar om alle tiltaka fordi dei har kome for langt. Det har blitt brukt for mykje pengar. Men eg tenker at det var naturleg fordi det var eit fortsettelsesarbeid. Noko var gjort før, og no var vi med på å reforhandle»

Desse sitata stammar frå representantar frå to omegnskommunar, og viser korleis dei store infrastruktiltaka allereie var satt. At byvekstavtalen tar utgangspunkt i eksisterande planar blir dratt fram som ein fordel av representantane. Det er allereie brei einigkeit rundt dei vedtatte planane, og det gjer at ein unngår mange konfliktar. I Osloregionen har RP-ATP ført til ein modningsprosess i omegnskommunane rundt korleis ein tenkjer om fortetting. Ettersom regionen har hatt eit regionalt samarbeid lenge har det gitt kommunane eit heilheitleg perspektiv på planlegginga. Fortettingsstrategien i RP-ATP kan ha ført til at omegnskommuner i større grad ser at det er nødvendig å fortette for å skape gode og berekraftige samfunn. Dette gjer det enklare for kommunen å binde reguleringsmyndigheita dersom arealstrategien i byvekstavtalen bygger på allereie vedtatt politikk:

«Når det kjem til arealpolitikk har Oppegård allereie ein fortettingsstrategi, så avtalen krevde ikkje endring i kommunens arealpolitikk.» - Forhandlingsrepresentant frå Oppegård

Andre byregionar som har forhandla om byvekstavtale har ikkje hatt eit like omfattande regionalt samarbeid i forkant av forhandlingane. For at Bergensregionen kunne forhandle om byvekstavtale med staten måtte kommunane først lage ein regional areal- og transportplan. Arealstrategien i den regionale planen har fokus på fortetting og avgrensing av privatbilbruk. Dei såkalla strilekommunane rundt Bergen har lenge hatt ein arealstrategi med utbygging av områder utanfor eksisterande senter og kollektivknutepunkt (Hordaland fylkeskommune, 2017). Desse kommunane var sterkt imot å binde reguleringsmyndigheita til fortetting i vekstsoner, og forhandla med staten for å få større sjølvstende til å regulere som dei sjølv ønsker (Mæland, 2019). Fortettingsstrategiane nye regionale planar har ikkje rukke å bli etablert politikk i kommunane enno:

«Dei andre storbyane har hatt mykje meir krevjande runder om desse avtalane enn eg oppfattar at Oslo og Akershus har hatt. Eg oppfattar at mange av korta var bunden på førehand.» - Forhandlingsrepresentant frå ei omegnskommune i Akershus

Fleire representantar har tru på at forhandlingane om byvekstavtale kjem til å bli meir reelle i seinare runder. Avtaleordninga må «sette seg» litt først:

«Det kjem til å bli meir reelle forhandlingar etterkvart. Vi har ikkje komt i gang med det enno.»

På spørsmål om kva som har vore dei største konfliktpunkta er representantane ueinige. Både Fornebubanen, Statens økonomiske bidrag og RP-ATP blir trekt fram som tema som vart mykje diskutert i forhandlingane. Sjølv om E18 ikkje var ein del av forhandlingane blir dette prosjektet skildra som ein elefant som låg i rommet.

Likestilte forhandlingspartar

Som nemnt i kapittel 3.1 erstattar ikkje urban avtalebasert styringslogikk den hierarkiske styringslogikken, men dei to logikkane eksisterer parallelt. Det vil seie at maktstrukturane som eksisterer i hierarkiet også blir tatt med inn i forhandlingane. Dette kan vere utfordrande i eit ein forhandlingssituasjon der partane skal vere likestilte. I analysen av forhandlingar i Samhandlingsreformen peiker artikkelforfattarane på at forholda mellom kommunar og helseforetak er asymmetriske både når det gjeld formell autoritet og faglig kompetanse (Hanssen m.fl., 2014, s. 117). Desse forskjellane er lite gunstige i forhandlingar som baserer seg på egalitære forhold og gjensidig avhengigheit. Denne asymmetrien kan også beskrive

forholdet mellom partane i byvekstavtalen. Staten har formell makt over kommunane i den hierarkiske styringslogikken, og desse maktstrukturane er også tilstades i forhandlingssituasjoner. Det er også store forskjellar blant partane når det kjem til økonomiske ressursar, der staten har dei store finansielle bidraga til infrastrukturprosjekt. Staten har også store faglege ressursar som Statens vegvesen og jernbanedirektoratet. Kommunane og fylkeskommunen er altså avhengig av å få med staten for å få gjennomført store infrastrukturutbyggingar. Forhandlingspartane i byvekstavtalen for Oslo og Akershus er einige i at partane var formelt likestilte, men ikkje reelt likestilte. Både dei statlege aktørane, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune blir trekt fram som representantar som var sterke i forhandlingane. Ein forhandlingsrepresentant seier dette om forhandlingssituasjonen:

«Fordi om ein i utgangspunktet er likestilte, så er det alltid nokon som er sterkare enn andre. Oslo kommune er sterkare i dette, og kanskje sterkare enn dei andre kommunane. Og så må nokon andre kommune berre godta at dei ikkje får gjennomslag for sine prioriteringar»

Forhandlingane om byvekstavtale har ulik karakter etter kor tilspissa forhandlingane er. Analysen viser at forhandlingane er dynamiske, og kan vere både deliberative og strategiske. Vidare ser vi at forhandlingane er forankra i eksisterande planar, så det blir ikkje forhandla fram ny politikk. Partane er formelt likestilte i forhandlingane, men som vi har sett har dei ulike føresetnadar for å forhandle, og det gjer at dei ikkje er reelt likestilte i forhandlingssituasjonen.

6.2 Roller i forhandlingar om byvekstavtalen for Oslo og Akershus

I dette delkapittelet skal eg analysere korleis dei ulike forhandlingsaktørane handlar. For å kunne diskutere forholdet mellom kjernebyen og dei omkringliggende kommunane i byvekstavtalen er det nødvendig å også analysere dei andre partane i avtalen. Ved å analysere alle partane får vi breiare innsyn i samarbeidet, forhandlingane og styringsforholdet mellom partane. Analysen baserer seg på fire dimensjonar som skildrar rolleforventningar i urban avtalebasert styringslogikk: Forhandlingserfaring, smidigkeit, fordelingssensitivitet, og forankringsforståing. Frå den hierarkiske styringslogikken er partipolitisk leiarskap og sektorbunden to dimensjonar som skildrar rolleforventningane til henholdsvis folkevalte og sektorplanleggarar.

6.2.1 Oslo

Som nemnt i kapittel 1 er europeiske kjernebyar ofte pådrivarar i regionale samarbeid. Ifølge Simeonova m.fl. (2018) bør kjernebyen vere ein leiar for andre kommunar i møte med staten, og kjernebyen bør oppmuntre omegnksommunane til å bidra i det regional samarbeidet. I dette delkapittelet skal eg sjå korleis Oslo kommune utspeler si rolle forhandlingane.

Forhandlingserfaring

Oslo kommune har lang erfaring med samarbeid med resten av regionen, og har naturlegvis vore part i alle bypakkane og byavtalane som har ført fram til byvekstavtalen. Oslo har dermed opparbeida seg ein stor forhandlingskompetanse som gjer kommunen til ein sterk aktør rundt forhandlingsbordet. I byvekstavtale-forhandlingane stilte Oslo med ein stor delegasjon i samanlikna med dei andre kommunane. Ein representant frå ei omegnksommune skildrar Oslo på følgande måte:

«Dei som forhandla for Oslo er proffe. Dei har så store ressursar og jobbar så konkret med dette og har gjort det i mange år. Det er vanskeleg for mindre kommunar, og vi var ikkje små kommunar, men det er vanskelig å matche den kompetansen over natta.»

Dette sitatet tydeleggjer at Oslo hadde ein stor forhandlingskompetanse samanlikna med dei andre kommunane. Tidlegare erfaring med forhandlingar gir kommunen større føresetnadar for å få gjennomslag for sine saker. Det gir også kommunen moglegheit til å stille krav til aktørar som er høgare oppe i hierarkiet.

Informanten frå Oslo kommune meiner den viktigaste saka for kommunen var at RP-ATP og Oslopakke 3 skulle ligge til grunn for avtalen. Ifølge ein informant ville staten ha ytterlegare restriksjonar på arealplanlegginga i kommunane, med meir ambisiøse målsettingar innan klima og miljø. Dette var ei viktig sak fordi RP-ATP var allereie godkjent i kommunane, og var dermed ein politikk som alle kunne støtte seg bak. I dette tilfellet bygde Oslo lag med dei andre kommunane, og var ein tydeleg leiar i møte med staten. Fleire informantar påpeikar at Oslo kommune inntok denne rolla saman med Akershus fylkeskommune og skildrar desse aktørane som aktive og sterke forhandlarar i møte med staten. Oslo kommune og fylkeskommunen kunne stille krav til staten fordi dei hadde høg forhandlingskompetanse og store ressursar. Desse handlingane stemmer altså overeins med europeisk forsking, som tilseier at kjernebyen bør innta ei leiarrolle i møte med statlege aktørar (Simeonova m.fl., 2018)

Fordelingssensitivitet

Ein representant frå Oslo kommune meiner det var viktig for dei å ha eit regionalt perspektiv med omsyn til interessene til heile regionen, og ikkje berre Oslo sine interesser. Kommunen såg at dei andre kommunane også måtte få midlar for å drive lokalt stadsutvikling, og for å styrke infrastruktur som bidrar til å redusere bilbasert pendling. Lokal stadsutvikling er viktig for å få til ei fleirkjerna byutvikling som kan avlaste kjernebyen. Oslo evner å sjå kva regionen som heilheit tener på, og viser fordelingssensitivitet overfor dei andre kommunane. Dette kjem også fram i eit intervju med ein representant frå ei omegnksommune som skildrar Oslo i forhandlingane slik:

«Dei fekk poengtert tidleg kor store dei er og kor mykje dei trengte pengar til. Og vi fekk poengtert at vi er med her og skal også ha litt. Det aksepterte dei.»

Samtidig poengterte omegnksommunane at Oslo var mest opptatt av sine saker. Fleire peikar på spenningar mellom Oslo kommune og Bærum kommune, især når det kom til E18-saka. E18 er som nemnt vurdert å vere ei føresetnad for å utvikle i Bærum, og spesielt på Fornebu. Oslo delte ikkje dette synet, og hadde heller fokus på at utbygginga kunne potensielt gi auka trafikk inn til Oslo. Dette kan vise at Oslo er mest oppteken av eigeninteresser i staden for å sjå på kva kommunane rundt treng.

Oslo var kritisk til at dei tre omegnksommunane skulle få vere med i byvekstavtalet. Det regionale samarbeidet som har ført fram til byvekstavtalet (RP-ATP og Oslopakke 3) har blitt forhandla fram av Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Ifølge ein representant frå Oslo har dette vore eit godt samarbeid, og partane har ikkje hatt problem med å bli einige. Fleire andre informantar hevdar at Oslo og Akershus gjerne ville fortsette å forhandle som representantar for heile regionen, utan omegnksommunane. Oslo ønska å avgrense avgrense talet på forhandlingspartar for å unngå for mange interesser som kunne seinke arbeidet. Omegnksommunane fortel at dei følte seg uønska i forhandlingane. Ifølge ein representant poengterte Oslo i forhandlingane om byvekstavtale at Bærum, Oppegård og Skedsmo ikkje måtte inkluderast i forhandlingane om Oslopakke 3, sjølv om dei deltok i byvekstavtaleforhandlingane.

«Det Oslo ikkje ville erkjenne var at Oslo er både fylkeskommune og ei kommune. Så når Oslo deltar så representerer dei både samferdselsdelen og arealdelen. Dei ivaretok bydelane og kommunens interesse som kommune. Mens Akershus fylkeskommune var berre på samferdsel, og hadde ikkje ansvar for arealdelen.»

Sitatet er frå ein representant frå Bærum, som påpeikar korleis representasjonen er problematisk ettersom Oslo kommune har ei dobbel rolle i forhandlingane. Som kommune kan Oslo representera reguleringsmyndigheita, og som fylkeskommune kan Oslo representera transportplanlegging.

Smidigkeit og partipolitisk leiarskap

Byrådet i Oslo er oppteken av restriktive klimatiltak (Oslo kommune v/byrådet, 2019). For å redusere personbilisme i byen har kommunen tatt i bruk ein kombinasjon av restriktive verkemidlar som parkeringsavgifter, fjerning av parkeringsplassar og auka bompengesatsar. Bompengar fungerer både som eit restriktivt verkemiddel og som finansieringsmidlar for utbyggingar. Som ei følge av byrådets fokus å restriktive klimatiltak er dei derfor sterkt i mot at bompengane skal gå til utbygging av E18, fordi det kan føre til ei auke personbiltrafikken. Byrådsplassforma har altså innverknad på Oslo kommunes forhandlingsposisjon. Partipolitiske leiarskap kan kome i konflikt med smidigkeit og villighet til å inngå kompromiss med andre partar, som er ein sentral dimensjon i urban avtalebasert styring. Likevel er byvekstavtalen ikkje ein juridisk avtale, men ein politisk avtale så det gir til ein viss grad rom for politikk. Det er viktig at representantane evner å finne ein balanse mellom partipolitikk og smidigkeit i forhandlingane.

Forankringsforståing

I lukka forhandlingar er det viktig at representanten forankrar forhandlingsposisjonar i heimkommunen. Oslo kommune har ein parlamentarisk styringsmodell, som gjer Oslo kommune forankrar noko annleis enn dei andre kommunane som har ein formannskapsmodell. Byrådet utgjer leiinga i kommunen, og byråd for miljø og samferdsel har ansvaret for planlegging av desse fagområda. Forhandlingsdelegasjonen frå Oslo kommune hadde fokus på forankring av kommunens forhandlingsposisjon i byrådet. Ein administrativ representant hadde løpende kontakt med byrådsleiar og byråd for miljø og samferdsel. Også kommunaldirektør for byutvikling blei informert om forhandlingane som skjedde i den administrative koordineringsgruppa. Når det kjem til offentleg forankring av forhandlingane meiner representanten at dette ikkje var nødvendig fordi det ikkje vart skapt ny politikk i

byvekstavtalen. Det var viktig for forhandlingsdelegasjonen å forankre avtalens vilkår i eksisterande planar, som RP-ATP som allereie har blitt forankra i befolkninga tidlegare. Det er dermed ikkje behov for å forankre avtalen ytterlegare i lokalbefolkninga. Desse vurderingane viser at Oslo kommune viste forankringsforståelse.

Oppsummert er Oslo kommune ein sterk forhandlingspart med lang forhandlingserfaring. Kommunen har fokus på fordelingssensitivitet, men det er ikkje kommunens viktigaste fokus. Andre partar opplever til dels at Oslo kommune var mest opptatt av sine saker. Kommunen hadde også sterkt fokus på framgang i allereie vedtatt planar som Oslopakke 3. Det var også viktig for kommunen at avtalens arealdel skulle baserast på RP-ATP, utan vidare føringar på areal.

6.2.2 Omegnskommunane

Europeisk forsking har vist at kommunane rundt ein kjerneby kan vere motvillige til å inngå regionale samarbeid fordi det kan vere vanskeleg å sjå kva dei kan vinne på dette (Simeonova m.fl., 2018. s.54). I dette kapittelet skal eg sjå korleis kommunane rundt Oslo var i byvekstavtale-forhandlingane. Eg har valt å analysere omegnskommunane samla fordi det gir eit grunnlag til å svare på problemstillinga om forskjellar mellom omegnskommunane og kjernebyen.

Forhandlingserfaring

Forhandlingserfaring er ikkje berre viktig for kjernebyen, men det kan vere vel så viktig for kommunane rundt kjernebyen. Som nemnt er dette første gangen Bærum, Oppegård og Skedsmo kommune er med i slike forhandlingar. Ifølge forhandlingsrepresentantar utgjorde desse kommunane eit B-lag i møte med dei andre partane. I forhandlingane hadde omegnskommunane mindre erfaring og ressursar enn dei andre aktørane. Kommunane var nye i forhandlingssituasjonen, og representantane synest det tidvis kunne vere vanskeleg å få grep om forhandlingane. I forsøk på å løyse slike utfordringar bygde kommunane lag med kvarandre for å lære, og for å stille sterkare saman i saker som var viktige for kvar enkelt kommune. Dømer på slike saker er Fornebubanen og i prinsippet E18, sjølv om denne saka ikkje vart avgjort i desse forhandlingane. På sida av byvekstavtaleforhandlingane har omegnskommunane felles møter og dialog mellom dei tre for å demme opp for Oslo kommune og Akershus Fylkeskommune.

Som allereie nemnt har omegnskommunane vore representert av Akershus fylkeskommune i regionale samarbeidsavtalar med Oslo. Då byutviklingsavtalen skulle utarbeidast skapte dette misnøye blant fleire kommunar ettersom fylkeskommunen no også skulle representere kommunane på arealpolitikk. I særleg stor grad har Bærum kommune vore ein pådrivar for å kome med i forhandlingane, og argumenterte ovanfor KMD at dei største kommunane i Akershus burde innlemmast som avtalepartar. Akershus fylkeskommune ville fortsette å representere alle kommunane i fylket, til tross for at delar av forhandlingane dreier seg om arealbruk, som er eit politikkområde som fylkeskommunane har begrensa myndigkeit over, sett bort frå regionale planbestemmelser.

Fordelingsssensitivitet

Som vi har sett sto omegnskommunane saman og bygde lag for å stille sterkare i forhandlingane. Dei støtta kvarandre i forhandlingar om utbygging av infrastrukturtiltak i kommunane rundt Oslo. Ein informant fortel om forhandlingane om Fornebubanen, der Skedsmo kommune støtta at den skulle byggast ut før banen til Ahus/Nedre Romerike. Dette er eit døme på korleis kommunane ikkje berre hadde fokus på eigeninteresser, men evna å sjå kva byregionen hadde størst behov for. Omegnskommunane var heller ikkje mot utvikling av infrastrukturprosjekt i Oslo kommune. Mange av innbyggjarane i omegnskommunane er sterkt knytt til Oslo, og ser derfor positivt på bygging av til dømes ny T-bane-tunnel gjennom sentrum:

«Spørsmålet til kommunestyret var «bompengane kjem. Skal vi ha noko av pengane eller ikkje?». Og så er det slik at når du bor på Kolbotn så er vi veldig opptatt av kva som skjer i Oslo sentrum. Dei aller fleste av våre innbyggjarar pendlar til Oslo sentrum. Det er klart at T-bane-tunnel gjennom Oslo sentrum er eit av dei viktigaste tiltaka for kollektivtrafikk i Oppegård.» - Representant frå Oppegård kommune

Også innan arealplanlegging har kommunane fått eit meir regionalt perspektiv på framtidig utvikling. Sjølv om fleire av kommunane framleis fører ein dels spredsbygd arealpolitikk, har arealstrategien i RP-ATP hatt innverknad på arealplanlegginga i kommunane i Akershus (Oslo kommune og Viken fylkeskommune, 2020, s. 16). RP-ATP har ført til at kommunane har blitt meir bevisst på framtidig utvikling, med fokus på eit berekraftig utbyggingsmønster:

«Bærum er litt spesiell i den forstand at vi oppfattar oss litt meir landleg enn dei andre. Og dermed har Bærum vore skeptisk til å vokse for mykje og for fort, og vil holde igjen. Men vi har gjennom arealstrategier og arealplanar dei siste åra sluttat oss til knutepunktssaka.» - Representant frå Bærum kommune

Ifølge representantane har knutepunktsutvikling, som støttar opp om ei fleirkjerna byutvikling blitt ein stadig meir gjeldande arealpolitikk. Sjølv om omegnskommunane var mest opptekne av sine infrastrukturprosjekt, hadde dei også eit blikk på kva byregionen var mest tent med når det kjem til både infrastrukturutbyggingar og arealpolitikk. I forhandlingane viste omegnskommunane fordelingssensitivitet overfor både andre omegnskommunar og kjernebyen Oslo.

Smidigkeit - Ultimatum eller kompromiss?

Det ligg ei forventning om at partane skal vere smidige i eit forhandlingsinsitittutt. Korleis stiller omegnskommunane seg i denne dimensjonen? Kommunane såg på invitasjonen til å inkluderast som ein avtalepart som ei betydeleg moglegheit til å løfte si kommune. For dei kommunane som ikkje hadde store prosjekt vart det no essensielt å finne mindre tiltak som dei kunne forhandle fram midlar til. Eit døme på dette er ei bru over jernbanen på Oppegård, som vil mogleggjere vidare utvikling av området i Oppegård. Ettersom kommunen ikkje hadde noko å tape i forhandlingane stilte representanten frå Oppegård ultimatum, og ville ikkje signere avtalen før staten kunne garantere eit bidrag til finansiering. Denne forhandlingsstrategien førte til at Oppegård fekk midlar til ny jernbanebru:

«Eg var han rampegutten. Eg skjønte tidleg at det var den einaste måten eg kunne få noko. Så eg hadde nokre konflikter med han tidlegare vegdirektøren. Om det var riktig veit ikkje eg. Vi tre ordførarane snakka om det etter det første møtet, da følte vi at vi kom inn men det var eigentleg ikkje nokon som ville ha oss der.»

Bærum kommune hadde derimot langt meir å tape på at byvekstavtaleforhandlingane ikkje skulle kome i hamn. Både Fornebubanen og E18 er rekna for å vere heilt nødvendige forutsetningar for å få realisert utbygginga av 11 000 bustadar på Fornebu. For grunneigarane må begge infrastrukturtiltaka bli vedtatt for at dei skal betale grunneigarbidraget på til saman 2,5 mrd (Bjerve, 2020). Årsaka til kravet er at det må vere tilstrekkeleg med inn- og utkjøringsvegar for å bygge ein heilt ny by med 25 000 innbyggjarar. Ifølge ein representant frå Bærum arbeida kommunen aktivt for å få gjennomslag for Fornebubanen, og var tidleg ute med reguleringar og sikring av grunneigarbidrag. I dei parallelle forhandlingane om E18 i Oslopakke 3 stilte Akershus fylkeskommune krav om at E18 måtte nedskalerast og legge meir til rette for kollektivtrafikken (Juven, 2020). Viss ikkje ville fylkeskommunen stille lånegaranti for utbygginga. Bærum imøtekomm fylkeskommunen på alle punkta, fordi dei måtte ha ei løysning

på E18 for å kunne drive byutvikling på Fornebu og i Sandvika. Som forhandlingspart var kommunen smidig og villig til å inngå kompromiss. Ein forhandlingsrepresentant skildrar Bærum som forsiktig i forhandlingane, fordi dei var redde for å miste Fornebubanan. Dette viser at partane smidigkeit i stor grad heng saman med kva dei ahr å tape.

Forankringsforståing

Forhandlingsrepresentantane får eit stort ansvar til å forhandle på vegne av heile kommunen. Det gjer det særskilt viktig at representanten kjenner sitt forhandlingsrom og kva resultat kommunen og innbyggjarane kan leve med. Dette fordrar at representanten har eit bevisst fokus på forankring av forhandlingsposisjonar i heimkommunen. Då Bærum vart invitert inn i forhandlingane av KMD fatta formannskapet eit vedtak på at kommunen ønska å vere part i byvekstavtalen. Det vart oppretta eit forhandlingsutval med representantar som fekk eit mandat til å forhandle på vegne av kommunen. Forhandlingsutvalet var oppteken av å forankre forhandlingsposisjonar underveis i kommunestyret. Ein informant frå Bærum peikar også på at det var viktig at delegasjonen kunne vurdere kva som er leveleg for kommunen eller ikkje. Dette er i tråd med rolleforventningane til avtalebasert styringslogikk, der kjennskap til forhandlingsrom er trekt fram som ein viktig eigenskap. Før forhandlingsmøtene har representantane møter med kommunestyret der dei drøfter sakene. Bærum standpunkt i forhandlingane var forankra i ulike politiske saker som har vore oppe i både formannskapet og kommunestyret. Bærum hadde også møter med gruppeleiarane i dei ulike politiske partia, for å halde det politiske miljøet orientert. Til slutt vart den framforhandla avtalen godkjent med eit overveldande fleirtal i kommunestyret. Dette viser at kommunen har forhandlingskompetanse.

«Det har vore vanskeleg å forankre offentleg underveis. Ein avtaleprosess er lukka i sin natur, og forhandlingsposisjonar er unntatt offentlegheit. Dette er ein stor forskjell til tradisjonell planlegging med reguleringsprosesser der alt er opent. Dette er spesielt for Oslopakke 3-forhandlingane der det er mykje posisjonar og partane har strategiar.»

Dette sitatet fra ein representant frå Bærum illustrerer godt forskjellen på forankring av planlegging i den hierarkiske styringslogikken og den avtalebaserte styringslogikken. Eit viktig demokratisk premiss i den hierarkiske logikken er at planleggingsprosesser skal vere opne for offentlegheita, då dette gir legitimitet til planlegginga. Dette er i midlertid vanskelig å få til i lukka forhandlingar, ettersom saker ikkje er avgjorte før avtalen signert. For å oppnå legitimitet i befolkninga er det viktig for kommunane å forankre sakene i eksisterande politiske saker eller planar, slik Bærum har gjort.

Også i Oppegård kommune er det brei einigkeit i formannskapet om at kommunen ønsker å inngå ein byvekstavtale. Avtalen er ei moglegheit til å sikre kommunen midlar for utvikling av infrastrukturen. Oppegård hadde fokus på løpende forankring av forhandlingane i formannskapet. Om forankring i lokalbefolkninga har representanten frå Oppegård dei same erfaringane som Bærum:

«Det var vanskeleg fordi vi visste ikkje kva vi gjorde. Det var ein del diskusjon om kva skulle vere untatt offentlighet og kva skulle visast på postlistene osv. Vegdirektøren var veldig hard i forhold til det. Vi var veldig nøye på at vi ville ikkje ut med kva vi ville ha i forhandlingane på førehand. Mange av redegjørelsene i formannskapet var unntatt offentlighet.»

Til tross for at kommunane synest det er krevande å forankre forhandlingsposisjonar offentleg, har dei gjort dette lukka i kommunestyret eller formannskapet. Dette viser at representantane viste forankringsforståelse.

Partipolitikk

I urban avtalebasert styringslogikk ligg ei forventning om at forhandlerane skal sjå ut over partipolitikk og sjå på kva byregionen er tjent emd Eit element som går igjen i intervjuet med omegnskommunane er at partipolitikk ikkje var så viktig for omegnskommunane i forhandlingane. Innad i fleire kommunar var det brei einigkeit på tvers av politiske parti om at kommunen var tent med å inngå byvekstavtale, sett bort i frå ytterpunktet som enten var i mot bompengar eller mot store vegutbyggingsprosjekt. Det var også einigkeit om kva saker kommunen burde arbeide for, som til dømes jernbanebrua i Oppegård. «Vi var einige om at her er ein sjanse til å få midlar til oss, og då griper vi den. Sjølv om vi var frå forskjellige parti så var det einigkeit om at det var eg politisk som skulle leie det,» seier ein representant frå ei omegnskommune. Einigheita innad i kommunen viser at partipolitikk er mindre viktig i desse tilfella.

Oppsummert har vi sett at omegnskommunene har lite forhandlingserfaring, og stiller dermed med noko låg forhandlingskompetanse. Likevel er kommunane oppteken av å få bli med i forhandlingane, og ser på dette som ei moglegheit til å løfte si kommune. Omegnskommunane har færre ressursar enn dei andre partane, både økonomisk og fagleg, men kompenserer for dette ved å samarbeide. Kommunane er oppteken av å gå gjennomslag for sine saker, men viser

også fordelingssensitivitet ved å støtte andre infrastrukturtiltak som er meir nødvendig for byregionen. Kommunane har ulike strategiar for å oppnå måla sine. Ettersom Bærum har mykje å tape på at avtalen ikkje blir signert er representantane smidige og imøtekommande når det blir stilt motkrav. Oppegård har derimot mindre å tape dersom det ikkje blir nokon avtale. Kommunen står dermed i ein posisjon der dei kan stille ultimatum for å få gjennomslag. Omegnskommunane viser forankringsforståelse ved at dei har fokus på brei politisk forankring i heimkommunane.

6.2.3 Fylkeskommunen

Dette kapittelet er basert på beretningar frå andre partar, då eg ikkje fekk tak i informantar frå fylkeskommunen. Analysen viser korleis fylkeskommunen plasserer seg på dimensjonane forhandlingserfaring, partipolitisk leiarskap, og forankringsforståing. Analysen går ikkje inn på fordelingssensitivitet fordi eg ikkje har nok datagrunnlag til å kommentere dette.

Forhandlingserfaring

Akershus fylkeskommune har som forhandlingsaktør mange likskapstrekk med Oslo kommune. Desse to aktørane har samarbeida om regional planlegging i fleire tiår og var derfor aktive forhandlingspartar i byvekstavtalen. Saman med Oslo og dei andre kommunane var fylkeskommunen aktiv på å forankre at RP-ATP skulle ligge til grunn for arealstrategien i byvekstavtalen. I dei parallelle forhandlingane om Oslopakke 3 forhandla fylkesrådet saman med Oslo kommune og Statens Vegvesen. Fylkeskommunen har dermed opparbeida seg lang forhandlingserfaring.

Forankringsforståing

Som fylkeskommune har Akershus andre forankringsbehov enn kommunane. Fylkeskommunen må i tillegg forankre forhandlingsposisjonar i kommunane som fylkeskommunen skal representere. I den hierarkiske styringslogikken har fylkeskommunen først og fremst juridisk myndigkeit innan samferdselsplanlegging, og ikkje arealplanlegging. Fylkeskommunen ønsker likevel å representere Akershus-kommunane også innan arealplanlegging, noko kommunane på si side ikkje ønsker. Dette problemet vart allereie poengtert under byutviklingsavtalen (forløpar til byvekstavtalen), da fylkeskommunen skulle representere heile Akershus i ein avtale som dreia seg om arealplanlegging. Dette skapte som nemnt misnøye blant nokre kommunar som understreka at reguleringsmyndigheita er underlagt kommunen, og at fylkeskommunen dermed ikkje har juridisk kompetanse til å forhandle på

dette området. I tillegg opplevde kommunane at dei verken fekk informasjon eller moglegheit til å påverke desse forhandlingane. Som vi såg i kapittel 3.4. er informasjon og transparens ein viktig del av forankringsprosessen. Dersom Akershus-kommunane opplever å ikkje bli informert vitnar det om at fylkeskommunen har låg throughput legitimitet. I tillegg kan fylkeskommunens input legitimitet svekkast når kommunane opplever at fylkeskommunen skal representere kommunar utan at dei har jurdisk kompetanse til å gjere det. Dette kan vitne om at Akershus fylkeskommune ikkje har forankra si rolle godt nok i prosessen.

Også i forhandlingane om byvekstavtale opplevde omegnkskommunane at fylkeskommunen forsøkte å styre dei tre Akershus-kommunane. To forskjellige informantar fra omegnkskommunane seier dette om fylkeskommunen i forhandlingane om byvekstavtale:

«Dei var veldig klar på at dei måtte representere alle kommunane. Samtidig satt vi der og berre representerte oss sjølv. Eg tenker at det hadde vore lettare dersom fylkeskommunen aksepterte det pålegget som kom frå KMD om at her er det nokre kommunar som er spesielle, og vi er spesielle fordi vi skal vekse innanfrå og ut.»

«Det var litt sånn at Oslo og Akershus fylkeskommune ville gjerne ordne opp i dette. Fylkeskommunen var også lite positive til at vi skulle få komme til bordet. Dei ville gjerne gjere det på våre vegner. Oslo oppfatta eg som meir lyttande til det undervegs.»

Fylkeskommunens rolleforståing stemmer altså ikkje overeins med kommunanes forståing av kva som skal vere fylkeskommunens rolle etter lovverket. Ved å representere kommunane på arealpolitikk trer fylkeskommunen inn i eit myndighetområde som eigentleg er tillagt kommunane. Som vi såg i kapittel 3.2. kan kommunane oppleve dette som eit forsøk frå fylkeskommunen på å vere ei overkommune. Dette kan bidra til å skape misnøye hos kommunane som kan føle seg overstyrt.

Smidigkeit mot partipolitisk leiarskap

Som presentert i oppgåvas teoridel kan smidigkeit i forhandlingar kome i konflikt med partipolitisk leiarskap når ein skal inngå avtalar. Konflikta rundt lånegaranti til E18 eskalerte etter byvekstavtaleforhadningane vart avslutta, men er likevel viktig å ta med sidan denne striden potensielt kunne ført til at byvekstavtalen braut saman. Som nemnt gjekk fylkesrådet i Akershus/Viken frå å vere blått til raud-grønt etter lokalvalet i 2019. Det nye fylkesrådet ville

ikkje stille lånegaranti til E18, og grunna det med at auka vegkapasitet ville gi auka trafikk (Fylkesrådet i Viken, 2019). Som krav for utbygging ønska fylkesrådet ei nedskalering av den framlagte planen frå Statens vegvesen. For at fylkeskommunen skulle stille garanti for E18 måtte prosjektforslaget innehalde betre kollektivløysningar, bidra meir positivt til å nå nullvekstmålet, ha ein lågare prislapp, og ikkje auke dagens vegkapasitet. Desse fire punkta vart møtt, og som følge snudde Arbeiderpartiet og stilte lånegaranti likevel. Vegutbygginga stir mot partiprogrammet til MDG, som til slutt trakk seg frå fylkesrådsamarbeidet.

«Det gjekk så langt at MDG gjekk ut av fylkesrådet i Viken fordi dei ikkje fekk viljen sin. Dei har trenert og trenert. Det er folk som bur i Asker og Bærum som har betalt bompengar lengst. Dei betalte utan å klage fordi dei trudde dei skulle få ein betre E18.»

Politikken til MDG i fylkesrådet har altså stor innverknad på arbeidet som blir gjort i forhandlingar. Partiet er steile og bunden til partiprogrammet sitt, medan dei andre partia i fylkesrådsamarbeidet har ein forståelse av at ein må gi og ta i slike forhandlingar. Samtidig har MDG har blitt stemt fram fordi dei er i mot E18. Ein forhandlingsrepresentant seier dette om MDG:

«MDG har forhandla fram ein avtale med Viken fylkeskommune om at E18 skal byggast ut. Eg har ikkje noko problem med å forstå dei, men dei forstår ikkje historia her. At dei kjempar for sin politikk det har eg stor forståelse for. Eg blei meir utolmodig for treneringa deira.»

Her kjem forventningane om at dei folkevalte representantane skal føre den partipolitikken dei har blitt stemt fram på kjem i konflikt med forventningar om at representantane skal vere smidige og kunne inngå kompromiss i forhandlingar.

Kort sagt har Akershus fylkeskommune lang forhandlingserfaring, som gjer at fylkeskommunen er ein sterk forhandlingspart. Fylkeskommunen har eit ønske om å representer alle kommunane i fylke, også på arealområdet. Dette er kommunane misfornøgde med, og det kan tyde på dårleg forankring av eiga rolle i kommunane. I saka med E18 inngjekk fylkeskommunen eit kompromiss, som førte til at MDG trakk seg ut av samarbeidet. Dette viser korleis partipolitisk representasjon kan vere ei utfordring i forhandlingane.

6.2.4 Staten

Analysen av statens rolle tar utgangspunkt i rolla til vegdirektøren ved Statens vegvesen som representerte Samferdselsdepartementet (SD) og Fylkesmannen som representerte Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Dette er to sektormyndigheter som representerer staten på transportplanlegging og arealplanlegging.

Forhandlingserfaring

Dei statlege aktørane er øverst i den hierarkiske styringslogikken og har dermed mykje makt som dei tar med seg inn i forhandlingssituasjonen. Staten er eigar av byvekstavtalen, og rår over finansielle midlane. Dette gir dei statlege aktørane betydeleg forhandlingsmakt. Dei statlege aktørane har også vore med i på forhandlingane om Oslopakke 3. Her har Statens vegvesen hatt ei betydeleg rolle, medan Fylkesmannen har vore observatør uten røyst. Forhandling er dermed ikkje ein ny situasjon, og dei statlege aktørane har samla sett ein høg forhandlingskompetanse.

Fordelingssensitiv eller sektorplanlegger?

Byvekstavtalen i seg sjølv er eit uttrykk for fordelingssensitivitet ettersom avtalen fordrar eit heilskapleg blikk på areal- og transportplanlegging i byregionen. Ved å initiere eit slikt samarbeid viser staten at byregionane må planleggast meir heilskapleg med fokus på fordelingssensitivitet. Samtidig skildrar kommunane Statens vegvesen som lite heilskapstenkande, og heller meir fokusert på sine målsettingar som er gjennomføring av samferdselstiltaka i Oslopakke 3. Dette samanfell med tidlegare forsking på byvekstavtalar som seier at Statens vegvesen er sektortenkande og oppteken av å nå sine målsettingar (Amundsen m.fl., 2019). Sektortankegangen illustrerer at Statens vegvesen utleiar si rolle frå den hierarkiske styringslogikken. Ein representant frå ei omegnsmommune fortel dette om korleis Statens vegvesen utspelte si rolle:

«Var Statens vegvesen opptatt av at alle kommunane skulle bli fornøgde?»

Nei. Det var det berre vi som var opptatt av. Det var det vi kjørte mest på. Vegdirektøren hadde nok fått klar beskjed om at det viktigaste var å få alle til å signere. Det var det einaste vi hadde».

Fylkesmannen skal på si side vere eit bindeledd mellom staten og dei andre partane, tillegg til å representer KMD. Fylkesmannen forsøker å mekle mellom partane ved ueinigheiter, og forsøker å få partane til å sjå kva regionen som ei heilheit vil tene på avtalen. Eit mykje brukt argument i forhandlingane gjekk ut på at dersom partane ikkje vart einige ville dei statlege

økonomiske bidraga heller gå til andre byregionar i landet. Ifølge nokon informantar frå kommunane var fylkesmannen litt stille i forhandlingane, og det blir hevdat at representanten frå Fylkesmannen i større grad burde spelt ut rolla som meklar mellom vegdirektøren og kommunane.

I forhandlingane var det viktig for Fylkesmannen å få gjennomslag for eit punkt i avtalen om at Fylkesmannen kan fatte innsigelsesvedtak på bakgrunn av byvekstavtalen, i tillegg til RP-ATP og SPR-BATP. Dette kan henge saman med at Fylkesmannens innsigelsesmyndighet har blitt svekka etter rundskriv frå 2014 om innskrenking på bruk av innsigelse. I ettertid har talet på saker der fylkesmannen har fått medhald i KMD gått betydeleg ned (Regjeringen, 2020b). Ved å forankre innsigelse som eit verkemiddel i byvekstavtalen kan fylkesmannens innsigelsesmyndighet bli styrka. Det gir ytterligare tyngde til innsigelsesmyndigheita fordi den då blir forankra fleire stadar.

Smidigkeit eller ultimatum?

Som eigar av avtalen ønsker staten at alle partane skal kome til einigkeit. Som vi har sett kunne Fylkesmannen ta ei noko meklande rolle for å få partane til å bli einige. Forhandlingane førte også til at staten no må følge sine eigne planretningslinjer for lokalisering av statlege verksemder. Sjølv om staten er har mest makt og er øverst i den hierarkiske styringslogikken, må også staten gi frå seg noko i forhandlingar med myndigheter som er lågare i hierarkiet. Dette viser at kommunane har jobba oppover i hierarkiet i forhandlingane. Kommunane ville truleg ikkje hatt denne moglegheita til å forplikte staten dersom partane ikkje var samla rundt eit forhandlingsbord.

I etterkant av forhandlingane har vi sett at det utspelte seg ei konflikt rundt E18-utbygginga i 2020. Etter byvekstavtalen vart signert starta Oslo kommune og Viken fylkeskommune arbeidet med å inngå kontrakt med entreprenør for Fornebubanen. Då statens delfinansiering skulle sikrast stilte samferdselsminister Knut Arild Hareide eit ultimatum for utbygginga. Statens bidrag til Fornebubanen vart halde tilbake fram til lokale partar kunne stille lånegaranti for utbygging av E18. Ettersom staten står så sterkt i den hierarkiske styringslogikken kan staten stille ultimatum for å få partane til å bli einige for å skape framdrift i planlegginga av store infrastrukturprosjekt. Dette viser korleis staten kan overkøyre for å få gjennomført tiltak som er av nasjonal interesse.

Forankringsforståelse

Som vi har sett i kapittel 3.4 har ikkje dei statlege sektororgana dei same forankringsbehova som kommunane. Sektorrepresentantane skal ikkje stå til ansvar for avtalen i lokalsamfunna slik som kommunerepresentantane må. Men representantane må likevel forankre i lovverket for å sikre ein legitim prosess som gir input legitimitet. I teorikapitlet om legitimitet ser vi at samferdselsmyndigheiter før og fremst forankrar med fokus på outout legitimitet, altså at forankringa tar utgangspunkt i resultatoppnåing. Dette kan forklare kvifor samferdselsminister Hareide greip inn og stilte ultimatum om utbygging av E18 for å finansiere tiltak i byvekstavtalen. Dette sikra framgang i ei sak som var fastlåst.

Forhandlingane om byvekstavtale har vore lukka, og det var ikkje lagt ut møtereferat frå forhandlingsmøta. Desse har heller ikkje blitt offentleggjort i etterkant. Ved å offentleggjere møtereferant ville forhandlingsprosessen blitt meir open og gjennomsiktig. Dette er element som svekkar avtalens throughput legitimitet.

Samla sett er dei statlege aktørane sterke forhandlingspartar som har lang forhandlingserfaring. Statens byvekstavtale er i seg sjølv eit uttrykk for fordelingssensitivitet, og ved å opprette denne ordninga gir SD og KMD uttrykk for at byregionar må planleggast heilheitleg. Samtidig ser vi også tendensar til at Statens vegvesen framstår som ein sektorplanleggar som er mest oppteken av effektiv gjennomføring av sine prosjekt.

6.3 Forskjellar mellom kjerneby og omegnskommunar i forhandlingane

Tidlegare analyser frå europeiske byregionar viser at dynamikken mellom kjerneby og omegnskommunane bør ta utgangspunkt i egalitet mellom partane, felles forståing om byregionens utvikling, ein aktiv kjerneby som oppmodar omegnskommunane til samarbeid, ein kjerneby som tar leiarskap i møte med statlege aktørar, og omegnskommunar som evner å sjå ut over eigne grenser (ofte grunna insentiv) (Simeonova m.fl., 2018). I dette kapittelet skal eg sjå på korleis rolledynamikken mellom kjerneby og omegnskommunar viste seg i byvekstavtalen for Oslo og Akershus. Kapittelet er ei samanlikning av korleis Oslo kommune og dei omkringliggande kommunane utspelte sin rolle i forhandlingane i byvekstavtalen., og tar utgangspunkt i analysen i kapittel 6.2 og i presentert teori om rolleforventningar i urban avtalebasert styringslogikk.

Ifolge Simeonova m.fl. (2018, s. 8) bør kjernebyen og omegnskommunane vere likestilte i samarbeid om planlegging av storbyregionar. Som vi har sett i analysen i forrige kapittel er kommunane formelt likestilte i forhandlingane om byvekstavtale. Likevel er dei ikkje reelt likestilte fordi dei har ulike forutsetningar for å forhandle. Oslo har meir forhandlingserfaring, meir økonomiske midlar, meir kompetanse, og fleire planlagde infrastrukturprosjekt. Dette gjer at Oslo stiller sterkare i forhandlingane enn dei andre kommunane. For å kompensere for liten forhandlingserfaring bygger kommunane frå Akershus lag, og har eigne møter der dei koordinerer seg før forhandlingsmøtene. Oslo er også part i dei parallelle forhandlingane om Oslopakke 3, som gir dei stor makt til å påverke utfallet i byvekstavtalen. Dette bidrar til ei enda større skeivheit i forholdet mellom kjernebyen og omegnskommunane.

Som kjerneby med store ressursar burde Oslo aktivt oppmode kommunane rundt til å engasjere seg i planlegginga av den funksjonelle byregionen Oslo. Dette har Oslo gjort i forkant av forhandlingane, med gjennomføring av RP-ATP. Planen er utarbeida av Oslo kommune i samarbeid med Akershus fylkeskommune og presenterer ei felles utvikling for byregionen innan areal- og transportplanlegging. Ein sentral del av arealstrategien i RP-ATP er prinsippet om fleirkjerna byutvikling, med fullverdige og sjølvstendige bysamfunn (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015, s. 49). Desse skal byggast etter eit kompakt utbyggingsmønster sentrert rundt nærleik til offentleg transport. Byregionen er tent med dette fordi det reduserer reiser med personbil. RP-ATP er altså ei *institusjonalisering* av fordelingssensitivitet. Prinsippet om fleirkjerna byutvikling fastsett vekstfordelinga mellom kjerneby og omegnskommune.

Korleis blir så prinsippet om fleirkjerna byutvikling utøvd i forhandlingssituasjonen? Analysen over viser at Oslo kommune var kritisk til at dei tre omegnskommunane skulle få plass rundt forhandlingsbordet. Ettersom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune hadde hatt eit godt samarbeid på areal- og transportplanlegging, ønska dei å fortsette dette samarbeidet i byvekstavtale-forhandlingane, utan dei tre Akershus-kommunane. Oslo kommune frykta at fleire interesser kunne seinke arbeidet med avtalen. Dette strid med idealet i metropolsk planlegging som tilseier at kjernebyen bør vere aktiv part i å få omegnskommunane til å handle utanfor si eiga grense (Simeonova, 2018, s. 54). Vidare bør kjernebyen ha fokus på jamn fordeling av goder og byrder i regionen. Ifølge ein representant frå Oslo kommuniserte forhandlingsdelegasjonen mest med fylkeskommunen, og ikkje dei andre kommunane. Til tross for at Oslo ikkje ønska at dei tre Akershus-kommunane skulle bli med i forhandlingane viste kommunen likevel fordelingssensitivitet då forhandlingane kom i gang. Oslo kommune var naturlegvis mest oppteken fremme eigne interesser, men var ikkje i mot at dei andre kommunane skulle få gjennomslag for sine saker. Omegnskommunane skildrar Oslo som meir lyttande enn fylkeskommunen, men stadfestar at Oslo ikkje var utprega oppteken at kommunane rundt måtte få midlar og tiltak som kunne betre utviklinga i desse kommunane.

Omegnskommunar manglar ofte insentiv til å sjå ut over eiga kommunegrense når det kjem til arealplanlegging, og kan vere motvillige til å inngå i regionale samarbeid i frykt for å binde reguleringsmyndigheita (Simeonova mf.fl., 2018). RP-ATP manglar insentiv for at omegnskommunene skal følge den regionale arealstrategien. Ved å bli presentert for gulrøtter som samferdselsmidlar kan kommunane oppmuntrast til å binde seg til eit regionalt samarbeid. I Oslo-regionen var kommunane ivrige etter å få bli med i byvekstavtalen, fordi dette var ei stor moglegheit for dei til å få midlar til sin kommune. Dette var også grunna at arealmyndigheita allereie i stor grad er bunden til RP-ATP. Gjennom denne planen har vi sett at kommunane har fått ein felles forståing for at ein må planlegge for ein fleirkjerna knutepunktsutvikling. I forhandlingane er kommunane mest oppteken av å sikre seg midlar til sine prosjekt, men dei klarer også å bli einige om kva prosjekt som bør prioriterast først.

Alle kommunane klarer altså til dels å sjå på kva regionen er tent på sjølv om alle partane er mest oppteken av eigeninteresser.

Eit sentralt premiss i forhandlingar er at partane må bli einige for at det skal foreligge ein avtale, og dette fordrar at partane må gi og ta. Analysen i kapittel 6.2 viser at forhandlingspartanes smidigkeit i stor grad avhenger av kva dei har å tape, men også kor bunden partane er til partipolitikk. Partar som har lite å tape på at forhandlingane bryt saman kan stille hardare krav enn partane som har mykje å tape på dette. Samtidig ser vi at partipolitikken til byrådet i Oslo har hatt innverknad på korleis kommunen stiller seg til utbygging av vegprosjekt som potensielt kan gi større trafikk, som E18. I kapittel 5.2 såg vi at kjernebyar ofte fører ein restriktiv personbilpolitikk, samanlikna med omegnskommunane som tenderer til å ha eit konservativt politisk styre som støtter opp om personbiltransport. Dette er tilfellet i Osloregionen der MDG har stor innflytelse på politikken i hovudstaden. MDG har ein streng klima- og miljøpolitikk, og ønskjer ikkje at det skal byggast ut vegar som legg til rette for personbiltransport. At Oslos partipolitikk legg føringar for kommunens forhandlingsposisjon i byvekstavtalen heng også saman med at Oslo kommune har ein parlamentarisk kommunemodell, i motsetnad til omegnskommunane som har formannskapsmodell. Den parlamentariske kommunemodellen er styrt av eit byråd, og har ei liknande oppbygging som ei regjering. Byrådet har ei politisk styring med administrasjonen, som gjer at politikarane får større moglegheit til å påverke sakene gjennom politikk, enn det eit kommunestyre i formannskapskommune har. I formannskapsmodellen er derimot kommuneadministrasjonen og politikken fråskilt. Følgande er partipolitikk mindre framtredande i omegnskommunane, som både har ei politisk leiing som er meir orientert rundt sentrum på den partipolitiske aksen (Høgre og Arbeiderpartiet), og som har formannskapsmodell som skil mellom politikk og administrasjon.

Analysen i kapittel 6.2 viser korleis representantane forankrar innhaldet i byvekstavtalen. Alle representantane har fokus på forankring av forhandlingsposisjonar i heimkommunen, sjølv om dette vart gjort noko ulikt. Det var også viktig for alle kommunane å forankre vedtak i eksisterande planar. Oslo kommune var spesielt aktive på at arbeidet i RP-ATP og Oslopakke 3 ikkje måtte reverserast. Dette viser at forankringa er toledd: Partane forankrar avtalen både i heimkommunen og i eksisterande planar. Dette skal eg gå nærmare inn på i neste kapittel. På dimensjonen forankringsforståing er det små forskjellar mellom omegnskommunane og Oslo kommune.

Oppsummert ser vi at der er visse rolleforskjellar mellom Oslo kommune og omegnskommunane i forhandlingane om byvekstavtale. Forskjellane viste seg primært rundt forhandlingserfaring, der Oslo har opparbeida seg ein sterk forhandlingsposisjon grunna lang

erfaring i kombinasjon med store økonomiske og faglege ressursar. Alle kommunane klarer også til dels å vise fordelingssensitivitet. Oslo hevdar dette er eit viktig fokus for dei å ha eit fokus på kva heile byregionen er tent med. Omegnskommunane oppfattar derimot Oslo som mest opptatt av sine saker, men at Oslo kunne også vere lyttande til dei tre Akershuskommunane. Omegnskommunene opplever først og fremst at dei blir overkjørt av fylkeskommunen, og fortel om Oslo kommune ofte støtta fylkeskommunen gjennom deira tette samarbeid. Smidigheita til partane blir både definert av kva parten har å tape på at forhandlingane bryt saman, men også kor bunden representanten er til den rådande politikken til heimkommunen. Her viser skillet seg mellom omegn og kjerneby primært rundt partipolitikk, der dette var ein større medverkande faktor for Oslo kommune. Det er heller ingen store forskjellar i forankringsforståinga til partane. Forankring av avtalen blir vidare diskutert i neste kapittel.

6.4 Forankring og legitimitet i byvekstavtalen

I dette kapittelet skal eg svare på om byvekstavtalen er legitim basert på analysen av forankringsprosessar i kapittel 6.2. Analysen viste at har alle avtalekommunane fokus på forankring av forhandlingane i heimkommunen. Dette blir gjort noko ulikt ettersom dei forskjellige avtalepartane har forskjellige forankringsbehov.

Fleire informantar ytrar at det var krevjande å forankre offentleg underveis. Ein årsak til dette er at forhandlingane er hemmelige. Ifølge ein informant presiserte den forrige vegdirektören at lokal forankring måtte skje unntatt offentlegheit, ettersom forhandlingane var lukka. Dette er fordi forhandlingsinstituttet er usikkert, og ingen enkeltsaker er avgjort før alt er avgjort. Usikkerheita gjer det utfordrande for representantane å gå fram og tilbake mellom forhandlingsbord og heimkommunen for å forankre saker. Det har heller ikkje blitt lagt ut offentlege møtereferat av byvekstavtale-forhandlingane i Oslo og Akershus. Lokalbefolkinga har dermed ikkje hatt innsyn i forhandlingsprosessen, og dette rokkar ved avtalens *throughput-legitimitet*. Mangelen på gjennomsiktigkeit i forhandlingane står i kontrast til dei opne reguleringsprosessane som kjenneteiknar den hierarkiske styringslogikken.

Sjølv om det var vanskeleg å forankre forhandlingane offentleg, hadde avtalekommunane fokus på å forankre sjølve avtaleinngåinga i befolkninga. Kommunane var einige om at avtalen var ein stor moglegheit til å få tak i infrastrukturmidlar til sin kommune. Representantane fortel at det var også lite politisk motstand i kommunane mot å inngå byvekstavtale, ettersom reguleringsmyndigheita allereie i stor grad er bunden i RP-ATP. Det var likevel nokre få kommunestyrerrepresentantar i omegnkskommunane som var bekymra for å binde reguleringsmyndigheita i ein statleg avtale, og frykta at staten ville få stor innverknad på kommunanes arealplanlegging. Til tross for dette stemte det store fleirtalet i dei inviterte kommunane for å gå inn i desse forhandlingane.

Gode rutiner for forankring av forhandlingsposisjonar hos dei folkevalde i heimkommunen bidrar til å styrke avtalens input legitimitet. Dersom lokalpolitikarane blir underretta av forhandlingsrepresentantane underveis, kan dei til ein viss grad ha kontroll med og innverknad på forhandlingane gjennom representanten. Som vi har sett hadde samtlege av dei intervjuia representantane rutiner for å forankre forhandlingane i heimkommunen. Representantane hadde også god kjennskap til forhandlingsrommet sitt, som fordrar at representanten har kontroll over kva tiltak som er ønskeleg og leveleg for kommunen. Det endelege utkastet til byvekstavtale

vart vedtatt med eit stort fleirtal i alle kommunane, og det bidrar til å styrke avtalens demokratiske legitimitet, då lokalpolitikarane har fått uteia beslutningsmyndigkeit frå befolkninga.

Fleire forhandlingsrepresentantar peikar på at det ikkje blir skapt ny politikk i forhandlingane. Det er eit viktig moment som i stor grad styrker legitimeten til byvekstavtalen. I lukka forhandlingar er det viktig at representantane forankrar avtalen i vedtatte politiske saker og planar. Desse planane har allereie vore på offentleg høring, og hadde dermed blitt demokratisk forankra. Dette var spesielt viktig i forhandlingane om arealpolitikk, der staten ønska å ha med nokre formuleringar utover RP-ATP. Kommunane samla seg mot staten og krevde at RP-ATP skulle vere gjeldande, utan vidare restriksjonar på lokal arealplanlegging. Dette var ei prinsipiell sak for kommunane fordi det ikkje er ønska med ytterlegare forpliktingar på kommunanes reguleringsmyndigkeit. Forankringa i RP-ATP har i stor grad styrka avtalens input legitimitet.

Også samferdselstiltaka i byvekstavtalen er allereie forankra i Oslopakke 3, NTP og RP-ATP. Som vi har sett har ikkje samferdselssektoren dei same krava til forankring som arealsektoren. Samferdselsplanlegginga er meir orientert rundt produktivitet og resultatoppnåing, som sikrar output legitimitet. Ved å ta utgangspunkt i allereie planlagde tiltak, som Fornebubanen, sikrar ein omsyn til effektivitet i planlegging. Ein informant skildrar forhandlingane som eit fortsettelsesarbeid, der det meste allereie er fastlagt. Dette gir forhandlingane ei retning og sørger for framgang. Samtidig mogleggjer byvekstavtalen at kommunane kan forhandle fram mindre infrastrukturtiltak som gang- og sykkelvegar, jernbanebru, og liknande. Dette krever igjen at forhandlingsrepresentanten har fått eit definert forhandlingsrom frå heimkommunen.

Til tross for at legitimeten er bevart stiller fleire informantar spørsmål ved om ordninga med byvekstavtalar er ein hensiktsmessig måte å styre på. Byvekstavtale-systemet blir omtala som både kaotisk og byråkrati på sitt verste. Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har hatt eit regionalt samarbeid i mange tiår, og det har etterkvart blitt mange lag med avtalar som bygger på kvarandre. Dette er eit innvikla nettverk av avtalar, samarbeid og planar, som kan vere forvirrande for representantar som ikkje har vore med på arbeidet sidan starten.

Det blir også trekt fram som utfordrande at ikkje alle var part i dei forskjellige forhandlingane. Nokre partar hadde vore med rundt forskjellige forhandlingsbord i fleire tiår og det var viktig

for dei å ikkje miste det som hadde vore framforhandla i tidlegare runder. Dei nye kommunane ønska å få vere med i alle forhandlingane, men får ikkje vere med i forhandlingane om Oslopakke 3. Desse forhandlingane foregikk parallelt med forhandlingane om byvekstavtalen, og hadde innverknad på sakene som vart diskutert i byvekstavtaleforhandlingane.

«Dei gjorde det veldig demonstrativt med å ha Oslopakke 3-samtaler rett før eller etterpå, sånn at vi ikkje skulle få vere med på alt. Det er fortsatt ei sånn ugrei form synest eg. Dei heng jo saman og Oslopakke 3 er pengebruken på byvekstavtalen.»

– Representant frå omegnsmommune

Representanten fortel om korleis han kunne forhandle fram ein siger i eit møte, men at neste møte forsvant denne sigeren grunna saker som var avgjort i parallelle forhandlingar. Representanten meiner dette nettverket av ulike forhandlingar er ei ulempe:

«Eg trur at dersom du hadde sett på byvekstavtalane ein annan stad, så ville det fungere betre enn det sinnsjuke virvaret som er i Oslo. For der er det ein avtale, partane er der, og der forhandlar dei om alt. Her har vi ulike avtalar som har blitt slått saman, og så har vi Oslopakke 3, og så får vi sikkert Oslopakke 4, og så har vi ulike grupper der ikkje alle er med. I Oslo skulle man berre ha skrota alt og starta på nytt.»

Fleire andre representantar stiller også grunnleggande spørsmål om sjølve avtaleordninga. Kvifor kan ikkje dette planleggast gjennom tradisjonell hierarkisk styring når alle avtalepartane er offentlege organ?

«Det grunnleggande spørsmålet er jo skal vi følge ein avtalemodell eller skal vi følge ein forvalningsmodell. Kvifor skal tre fire offentlege organ måtte gjere privatrettslege avtalar seg i mellom for å oppnå noko, når alle saman er forvalningsorgan og det kunne vore styrt gjennom rikspolitiske retningslinjer eller statlege retningslinjer eller det kunne vore styrt gjennom innsigelsar»

Svaret på dette spørsmålet er samansatt. Byvekstavtalane skal først og fremst sikre nullvekst i personbiltransport for å redusere klimautslepp. Klimaproblemet er ei kompleks utfordring med mange årsaker, og blir difor kalla eit gjenstridig problem i rapporten frå Amundsen m.fl. (2019, s. 9). For å redusere personbiltrafikk må ein tilby eit reelt kollektivtilbod og betra gang- og sykkelvegar. Samtidig må byar og tettstadar byggast ut etter eit utbyggingsmønster som mogleggjer reiser med gange, sykkel eller kollektivtransport. Framtidig utbygging må lokaliserast rundt kollektivtilbod, og det må vere høg tettleik i desse områda. Dette fordrar ein

arealstrategi som slår ned på spreidd bustadbygging. Det er viktig at alle kommunane som inngår i byregionen fører denne fortettingsstrategien. Dersom nokre kommunar tillåt utbygging av nye utbyggingsfelt utan tilgjengeleg offentleg kommunikasjon vil dette ha negativ innverkning på gjennomføringa av nullvekstmålet. For å kunne nå målet må arealplanlegginga og samferdselsplanlegginga sjåast i samanheng, og ein må sjå utover eiga kommunegrense. Dette er vanskeleg å få til i den hierarkiske styringslogikken fordi det manglar insentiv til å planlegge heilheitleg med fokus på kva som gagnar storbyregionen.

RP-ATP satt fokus på denne utfordringa og presenterte ein felles arealstrategi for Oslo og Akershus. Den nye arealstrategien førte til endringar i korleis mange av dei spredtbygde Akershus-kommunane såg på utbyggingar. Ein informant frå Bærum fortel om korleis kommunen alltid har identifisert seg med ei landsbygd, men som no tenker nytt rundt korleis framtidas Bærum skal vere. Bærum har no låg endring i tettstadsareal og høg befolkningsvekst, som viser at kommunen i stor grad har klart å bygge innanfor eksisterande tettstadsareal (Oslo kommune og Viken fylkeskommune, 2020, s. 16). Samtidig er ikkje RP-ATP juridisk bindande, og ei evaluering av gjennomføringa av RP-ATP viser at det framleis er sterkt byspreiing i mange av Akershus-kommunane (Oslo kommune og Viken fylkeskommune, 2020, s. 16). Dette viser at mange kommunar ikkje føler seg forplikta til å følge føringane i RP-ATP, til tross for at planen har vore på høyring i alle kommunar. Dette er ei svakheit ved den hierarkiske styringslogikken. Byvekstavtalen er heller ikkje juridisk bindande, men den gir ei ny institusjonalisering av arealstrategien i RP-ATP. Avtalen gir ei ekstra tyngde til desse planleggingsprinsippa, og herdar føringane som kommunane allereie skal følge. Samtidig styrkar avtalen innsigelsesmyndigheita til Fylkesmannen, ved at innsigelsen blir grunna i både byvekstavtalen, RP-ATP og SPR-BATP.

Byvekstavtalen gir gode insentiv til å følge RP-ATP, nemleg statleg delfinansiering av infrastrukturutbyggingar av nasjonal interesse og belønningsordninga. Dette er ei gulrot frå staten si side som gjer det fordelaktig for storbyane å inngå slike avtalar. Å bygge ut store infrastrukturprosjekt tar lang tid, spesielt når dei går på tvers av fylkesgrenser slik som Fornebubanen gjer. Dette gjer at fylkeskommunane må samarbeide om planlegging, prosjektering og utbyggingskostnadene. Byvekstavtalen effektiviserer denne prosessen ved å tilby statleg delfinansiering. Premisset er at avtalepartane må bli einige om kva prosjekt som skal prioriterast for å få desse infrastrukturmidlane. Byvekstavtalen er ein gjennomføringsmekanisme som effektiviserer planprosessar i den hierarkiske styringslogikken,

og som binder partane til å følge ein felles areal- og transportstrategi. Incentivet til å tenke heilheitleg rundt areal- og transportplanlegging i byregionar eksisterer ikkje i den hierarkiske styringslogikken. Derfor er det nødvendig å inngå privatrettslige avtalar på tvers av både sektor, kommunegrenser og styringsnivå.

Fleire representantar meiner at ordninga med byvekstavtalar er det beste vi har, og at denne ordninga bør vidareførast. Det blir også ytra håp om at forhandlingane vil bli meir reelle når ordninga har fått satt seg litt. Den vertikale samordning av offentlege myndigheter blir trekt fram som ei styrke, då dette flatar ut hierarkiet i den tradisjonelle hierarkiske styringslogikken, og gjer at dei ulike aktørane kan stille krav til kvarandre. Kommunane blir meir likeverdig i møte med staten og kan ved å forhandle auke staten sine bidrag og forpliktingar til avtalen. Partanes bidrag blir sett i samanheng, og det gjorde at også statlege aktørar no måtte binde seg til å følge statens planretningslinjer. Dette får fram korleis urban avtalebasert styring opnar for at kommunane kan jobbe oppover og stille krav til staten gjennom forhandling.

Byvekstavtalen for Oslo og Akershus vart til slutt godkjent av alle avtalepartar. Trass organisatoriske utfordringar er representantane einige i at det var god grunn til å stemme for byvekstavtalen. Samordninga av areal og transport blir sett på som ei nødvendigheit for å få ein heilskapleg og berekraftig utvikling i Osloregionen. Den predikerte befolkningsveksten og det store behovet for samferdselstiltak i åra framover gir grunnlag for å fortsette samarbeidet på tvers av sektorar, administrative grenser og styringsnivå.

7 Konklusjon

Denne studien av styringslogikkar og roller i byvekstavtalen har vist at rolleforventningar i den hierarkiske styringslogikken kan kome i konflikt med rolleforventninga i urban avtalebasert styringslogikk. I hierarkiet ligg det forventningar rundt partipolitisk leiarskap og sektorplanlegging, som er dimensjonar som kan vere lite nyttige i den urbane avtalebaserte styringslogikken. I urban avtalebasert styringslogikk er forhandlingserfaring, fordelingssensitivitet, smidigkeit og forankringsforståing sentrale dimensjonar som gir grunnlag for eit godt samarbeid i byregionen. I forhandlingssituasjonar kan partipolitisk leiarskap kome i konflikt med dimensjonen smidigkeit, som er ei viktig forutsetning for at partane skal kunne kome til einighet. Sektorplanleggaren kan på si side kome i konflikt med dimensjonen fordelingssensitivitet. Fordelingssensitivitet viser seg å vere ein av dei viktigaste dimensjonane i urban avtalebasert styring, og går ut på at forhandlingsparten evner å sjå heilskapleg på utviklinga i byregionen.

Analysen av forhandlingane som førte til ein byvekstavtale for Oslo og Akershus viste at dette var dynamiske forhandlingar som skifta karakter etter kva saker som vart diskutert. Forhandlingane hadde dermed både eit deliberativt og eit strategisk preg. Som følge hadde partane også dynamiske roller som endra seg etter kor tilspissa forhandlingane var. Partane hadde ulike utgangsposisjon og dermed varierande grunnlag for å kunne forhandle. Partane var dermed ikkje reelt likestilte i forhandlingane. Dette er spesielt synleg i forholdet mellom Oslo kommune og dei omkringliggande kommunane. Likevel evna partane til ei viss grad å vise fordelingssensitivitet og sjå på byregionen som heilheit. Dette er fordi samarbeidet allereie er godt forankra i eksisterande planar som RP-ATP og Oslopakke 3. Desse planane viser ei einighet om byregionens utvikling, og byvekstavtalen fungerer som eit gjennomføringsmiddel for desse planane. Dette genererer effektivitet i planprosessar, då det hindrar større konflikter om byregionens utvikling, som vi har sett andre stadar i landet.

Vidare avdekker analysen av forhandlingane at fylkeskommunens rolle i forhandlingane ikkje er godt nok definert. Andre forhandlingspartar opplevde at fylkeskommunen forsøkte å overkøyre Bærum, Oppegård og Skedsmo kommune. Dette er spesielt problematisk når det kjem til arealbruk, ettersom det primært er underlagt kommunen som reguleringsmyndigheit.

Forhandlingsprosessen har vore lukka i den betydning at det ikkje har blitt offentleggjort referat frå forhandlingsmøta. Dette gjer det umogleg for befolkninga, folketalte i kommunen eller andre å få innsyn og dermed drive kontroll med kva det blir forhandla om. Dette svekkar avtalens throughput legitimitet. Det blir følgeleg viktig for forhandlingsrepresentantane å forankre forhandlingsposisjonar i heimkommunen. Dette har alle representantane frå kommunane hatt rutinar på. Analysen viste også at forankring i eksisterande planar var ei viktig sak for kommunane, ettersom desse allereie var offentleg forankra i alle kommunane. Detter styrker avtalens legitimitet, fordi det viser at det ikkje blir forhandla fram nye saker og ny politikk i byvekstavtalen.

Til tross for at mange av representantane stiller spørsmålsteign ved byvekstavtalens oppbygging er det einigkeit om at ordninga er betre enn ingenting. Ved å koordinere planmyndigheter frå ulike styringsnivå og sektorar blir planlegginga av byregionar meir heilskapleg og meir effektiv.

8 Litteraturliste

- Aarsæther, N. (2012). Staten - fra planaktør til planforvaltar? I Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red.). *Utfordringer for norsk planlegging*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget. 121-143.
- Aarsæther, N. og Buanes, A. (2018). Den komplekse statsmakta - rollemangfald og styringsutfordringar i planfeltet. I Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red.). *Plan og samfunn - System, praksis, teori*. Oslo: Cappelen Damm akademisk. 109-127.
- Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (2012). Utfordringer for norsk planlegging. I:Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R., (red.). *Utfordringer for norsk planlegging; kunnskap, bærekraft, demokrati*. 15-24
- Aarsæther, N. og Mikalsen, K. H. (2015). *Lokalpolitisk lederskap i Norden*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Ansell, C. og Gash, A. (2012). Stewards, Mediators and Catalysts: Towards a Model of Collaborative Leadership. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*. 17 (1).
- Akershus fylkeskommune (2019). Signerte avtale om grunneierbidrag til Fornebubanen.
Tilgjengeleg frå: https://www.akershus.no/nyheter/?article_id=206857 (Lest: 28.10.2020)
- Amdam, R. (2018). Samarbeidsdriven planlegging. I Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. Og Kristiansen, R. (red.). *Plan og samfunn - System, praksis, teori*. Oslo: Cappelen Damm akademisk. 248-265.
- Amundsen, H., Christiansen, P., Hanssen, G. S., Hofstad, H., Tønnesen, A. & Westskog, H. (2019). *Byvekstavtaler i et flernivåperspektiv: helhetlig styringsverktøy med demokratiske utfordringer*: CICERO Center for International Climate and Environmental Research - Oslo.
- Bjerve, G. H. (2020). Hareide står fast på E18-krav for å støtte Fornebubanen – full klinsj med Oslo og Viken, *Aftenposten*, 02.06.2020. Tilgjengelig frå:
<https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/BRoe5G/hareide-staar-fast-paa-e18-krav-for-aa-stoette-fornebubanen-full-klinsj> (Lest: 21.11.2020).
- Blaikie, N. (2007). *Approaches to social enquiry: advancing knowledge*. 2 utg. Cambridge, Polity.

Bærum kommune (2018). Kommunedelplan 3 Fornebu – Miljøprogram. Tilgjengeleg frå:

<https://www.baerum.kommune.no/globalassets/politikk-og-samfunn/politikk/kunngjoringer-og-horinger/fornebu-kdp3/12-miljoprogram-fornebu.pdf> (Lest: 18.10.2020)

Falleth, E. (2012). Introduksjon til norsk planlegging. I Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red.). *Utfordringer for norsk planlegging*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget. 49-61.

Falleth, E. og Holsen, T. (2018). Introduksjon til norsk planlegging. I Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red.) *Plan og samfunn - System, praksis, teori*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.

Falleth, E. og Saglie, I.-L. (2012). Kommunal planlegging. I Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red.). *Utfordringer for norsk planlegging*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget. 85-100.

Falleth, E. og Saglie I.-L. (2018). Kommunal arealplanlegging. I Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red.) Plan og samfunn - System, praksis, teori. Oslo: Cappelen Damm akademisk. 69-85.

Falleth, E. I., Hanssen, G. S. og Saglie, I.-L. (2010). Challenges to Democracy in Market-Oriented Urban Planning in Norway. *European planning studies*, 18 (5): 737-753. doi: 10.1080/09654311003607729.

Fylkesrådet i Viken (2019). Viken 2019-2023 samarbeidsplattform. Tilgjengeleg frå:

https://viken.no/_f/p1/i7a274205-7a10-4dfa-ada1-2ce34a51c680/samarbeidsplattform-for-fylkesradet-i-viken-2019-2023-bokmal.pdf (Lest: 26.11.2020)

Galland, D. og Harrison, J. (2020). Conceptualising Metropolitan Regions: How Institutions, Policies, Spatial Imaginaries and Planning Are Influencing Metropolitan Development. I Zimmermann, K., Galland, D. og Harrison, J., (red.), *Metropolitan Regions, Planning and Governance*. Springer. S. 1-24

Galland, D. og Tewdwr-Jones, M. (2020). Past, Present, Future: The Historical Evolution of Metropolitan Planning Conceptions and Styles. I Zimmermann, K., Galland, D. og Harrison, J., (red.), *Metropolitan Regions, Planning and Governance*. Springer. S. 195-210.

Hanssen, G. S., Helgesen, M. K. og Vabo, S. I. (2005). *Politikk og demokrati*. Oslo: Gyldendal akademisk.

- Hanssen, G. S. (2010). Ensuring Local Community Interests in Market-Oriented Urban Planning? The Role of Local Politicians. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28 (4). 714-732. doi: 10.1068/c09102.
- Hanssen, G. S. (2011). Negotiating Urban Space: The Challenge of Political Steering in Market- and Network-oriented Urban Planning. *Scandinavian Polical Studies*, 35 (1). Doi: 10.1111/j.1467-9477.2011.00278
- Hanssen, G. S., Helgesen, M. K., & Holmen, A. K. T. (2014). Den forhandlende kommune isamhandlingsreformen-forhandlingspraksis og lederegenskaper. *Norsk Statsvitenskapelige Tidsskrift*, 30 (2), 108-130.
- Hanssen, G. S. & Myrvold, T. M. (2017). Storbyutvikling gjennom forhandling: byen som forhandler med statlige aktører. *Plan* (5): 26-31.
- Hanssen, G. S. og Tønnessen, A. (vil bli publisert 2021). Core-City Climate Leadership in Metropolitan Contractual Management Agreements.
- Haugen, S. W. (2019). *Påvirkninger på og effekter av romlige avgrensninger i byvekstavtalen for Oslo og Akershus*. Masteroppgave. Ås: Norges miljø- og biovitenskaplige universitet.
- Hay, I. (2010). *Qualitative Research Methods in Human Geography*. Oxxford University Press.
- Higdem, U. (2012). Regional planlegging. I Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red.). *Utfordringer for norsk planlegging*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget. 102-119.
- Higdem, U. og Hagen, A. (2018). Regional planlegging - mellom stat og kommune. I Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red.) *Plan og samfunn - System, praksis, teori*. Oslo: Cappelen Damm akademisk. 87-105.
- Hordaland fylkeskommune (2017). Regional areal- og transportplan for bergensområdet 2018-2028.
- Juvén, O. (2020) Stortinget sier ja til ny E18 – Frp snur og sier nei til veiprosjektet de selv foreslo, NRK, 12.06.2020. Tilgjengeleg frå: <https://www.nrk.no/norge/stortinget-sier-ja-til-ny-e18--frp-snur-og-sier-nei-1.15051200> (Lest: 21.10.2020).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). Statlige Planretningslinjer (SPR). Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan-og-bygningsloven/plan/statlige-planoppgaver/statlige-planretningslinjer-spr/id664274/>
- Kvale, S. Og Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal

Akademisk.

Mäntysalo, R., Saglie I. L. og Cars G. (2011). Between Input Legitimacy and Output Efficiency: Defensive Routines and Agonistic Reflectivity in Nordic Land-Use Planning, *European Planning Studies* 19:12, 2109-2126.

Mäntysalo R., Jarenko, Nilsson, Saglie I.-L. (2015). Legitimacy of Informal Strategic Urban Planning.

Meld. St. 16 (2008-2009). *Nasjonal Transportplan (2010-2019)*.

Meld. St. 18 (2016-2017) *Berekraftige byar og sterke distrikter*

Meld. St. 21 (2011-2012). *Norsk klimapolitikk*.

Meld. St. 24 (2003-2004). *Nasjonal Transportplan (2006-2015)*.

Meld. St. 26 (2012-2013). *Nasjonal Transportplan (2014-2023)*.

Meld. St. 33 (2016-2017). Nasjonal Transportplan (2018-2029).

Miljødirektoratet. *Nullvekstmål for personbiltransporten*. Tilgjengeleg frå:

<https://www.miljodirektoratet.no/tjenester/klimatiltak/klimatiltak-for-ikke-kvotepliktige-utslipp-mot-2030/transport/nullvekstmal-for-personbiltransporten/> (lest: 03.09.2020).

Mæland, P. A. (2019). Derfor snudde strileordførerne og skrev under milliardavtalen med staten. *Bergens Tidende*. Tilgjengeleg frå:

<https://www.bt.no/nyheter/lokalt/i/Wby1pQ/derfor-snudde-strileordfoererne-og-skrev-under-milliardavtalen-med-stat> (Lest: 25.11.2020).

NOU (2003). Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II.

Tilgjengeleg frå:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a8cb45e34aeb40cd8fae53343158a172/no/pdfs/nou200320030014000ddpdfs.pdf> (Lest: 05.09.2020)

Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017). *Byutviklingsavtale mellom Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Staten 2017-2023*.

Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. (2015). *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. Akershus og Oslo, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune.

Oslo kommune (2020). *Folkemengde og endringer*. Tilgjengeleg frå:

<https://www.oslo.kommune.no/statistikk/befolking/folkemengde-og-endringer/> (Lest: 03.11.2020)

Oslo kommune og Viken fylkeskommune (2020). Indikatorer for areal og transport i Oslo og Akershus – Måloppnåelse 2018. Tilgjengeleg frå: https://viken.no/_f/p1/ice645c5-

[9ff5-4620-ae9a-868f86f465c3/indikatorer-for-areal-og-transport-i-oslo-og-akershus.pdf](#) (Lest: 03.11.2020).

Oslo kommune v/Byrådet (2019). Plattform for byrådssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti i Oslo 2019-2023.

Oslopakke 3-sekretariatet (2015). *Oslopakke 1, 2 og 3 – historikk, status, og utfordringer*.

Tilgjengeleg frå:

[https://www.vegvesen.no/_attachment/1167047/binary/1087765?fast_title=Historikk%2C+status+og+utfordringer+Oslopakke+3.pdf](#) (lest: 23.09.2020).

Ot.prp nr. 10 (2008-2009). *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)*.

Plan- og bygningsloven (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 nr. 71* Tilgjengeleg frå: [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=pbl](#)

Regjeringen (2018). *Byvekstavtaler*. Tilgjengeleg frå:

[https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by--og-stedsutvikling/Byvekstavtaler/id2454599/](#) (lest: 03.09.2020).

Regjeringen (2019). *E18 Vestkorridoren: Klart for utbygging av Lysaker-Ramstadsletta*.

Tilgjengeleg frå: [https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/e18-vestkorridoren-klart-for-utbygging-av-lysakerramstadsletta/id2683835/](#) (Lest: 14.11.2020)

Regjeringen (2020a). *Belønningsordningen, bymiljøavtaler og byvekstavtaler*. Tilgjengeleg frå: [https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/kollektivtransport/belønningsordningen-bymiljoavtaler-og-byvekstavtaler/id2571977/](#) (Lest: 17.08.2020).

Regjeringen (2020b). *Motsegner avgjorde av departementet i 2019*. Tilgjengeleg frå:
[https://www.regjeringen.no/contentassets/f768bd652a744624ac89692195a91b7e/innsigelsesstatistikk2019.pdf](#) (Lest: 12.11.2020).

Rommetvedt, H. (2006). The multiple logics of decision-making. European Political Science (5). S. 193-208.

Røiseland, A. og Vabo, S. I. (2008a). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelige tidsskrift*, 24 (1-2) 86-107.

Røiseland, A. og Vabo, S. I. (2008b). Kommunalt selvstyre eller samstyring? *Tidsskrift for samfunnsforskning* 49 (3): 409-420

Sandberg, N. (2005). *Stats- og kommunalkunnskap – en innføring*. Oslo: Spartacus.

Smas, L. (2017). Urban Contractual Policies in Northern Europe. *Nordregio Working Paper*. Stockholm: Nordregio.

Simeonova, V., Eupen, M. v., Clement, J. Baraggia, A., Grift, E. v. d., Hanssen, G. S., Hofstad, H., Tosics, I. og Gerohazi, E. (2018). *SPIMA - Spatial dynamics and strategic planning in metropolitan areas*.

SSB (2020a). *Befolkningsframskrivinger*. Tilgjengeleg frå:

<https://www.ssb.no/statbank/table/07459/tableViewLayout1/> (Lest: 03.11.2020)

SSB (2020b). *Befolkningsframskrivinger fram til 2050 for hver enkelt kommune*. Tilgjengeleg frå: <https://www.ssb.no/befolkningsframskrivinger-fram-til-2050-for-hver-enkelt-kommune-sok-i-kart> (Lest: 03.11.2020)

SSB (2020c). *Befolkningsframskrivinger for kommunene 2020-2050*. Tilgjengeleg frå:

https://www.ssb.no/befolkningsframskrivinger-fram-til-2050-for-hver-enkelt-kommune-sok-i-kart/_attachment/429172?_ts=173fc97ddf0 (Lest: 21.11.2020)

Statens vegvesen (2020). *Byvekstavtaler*. Tilgjengeleg frå:

<https://www.vegvesen.no/fag/fokusområder/by/byvekstavtaler> (Lest: 17.08.2020).

Statens Vegvesen. (2015). Oslopakke 1, 2 og 3. Historikk, status og utfordringer. Tilgjengeleg frå:

https://www.vegvesen.no/_attachment/1167047/binary/1087765?fast_title=Historikk%2Cstatus+og+utfordringer+Oslopakke+3.pdf (Lest: 20.08.2020)

Statens Vegvesen (2015). E18-korridoren i Asker. Kommunedelplan – lokal og regional utvikling. Tilgjengeleg frå:

https://www.asker.kommune.no/contentassets/4e9e82cd20f4488ea6ded7c46c7f2515/e18-ku_lokal-og-regional-utvikling.pdf (Lest: 10.10.2020)

Sørensen, E. og Torfing, J. 2009. Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration* 87 (2): 234-258.

Ströbele, M. F. (2012). How do people vote in suburbia? Political preference and suburbanisation in Europe. *Urban Research & Practice*, 5 (1), s. 93-115, DOI: 10.1080/17535069.2012.656455

Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder – i praksis*. Oslo: Gyldendal Forlag.

Tønnesen A. og Christiansen P. (2017). *Fra bompengepakker til bymiljø- og byvekstavtaler*. Tilgjengeleg frå: <https://samferdsel.toi.no/forskning/fra-bompengepakker-til-bymiljø-og-byvekstavtaler-article33761-2205.html> Side 9 av 9 (Lest: 17.08.2020).

Tønnesen, A og Nyseth, T (2017). Klimavennlig transport i norske byer. I Askim, A., Kolltveit, K. og Røe, P. G. (red). En smartere stat. 54-75. Oslo: Universitetsforlaget

Tønnesen, A., Krogstad, J. R., Christiansen, P., & Westskog, H. (2018). Byvekstavtalene - balansekunst for nullvekst. Tilgjengeleg frå:

<https://samferdsel.toi.no/forskning/byvekstavtalene-balansekunst-for-nullvekst-article33914-2205.html> (Lest: 12.08.2020).

Westskog, H., Amundsen, H., Christiansen, P. og Tønnesen, A. (2020). Urban contractual agreements as an adaptive governance strategy: under what conditions do they work in multi-level cooperation?, *Journal of Environmental Policy & Planning*, 22 (4), s. 554-567. DOI: 10.1080/1523908X.2020.1784115

9 Liste over figurar og tabellar

Figurar

Figur 1: Utvikling av regionalt samarbeid i Osloregionen.....	11
Figur 2: Regional areal- og transportstruktur i Oslo og Akershus.....	14
Figur 3: Illustrasjon over ulike samansetninger av tiltak for å oppnå nullvekstmålet.....	17
Figur 4: Organisering av planmyndigheter i urban avtalebasert styring.....	21
Figur 5: Spenninngar mellom input legitimitet og output effektivitet.	34

Tabellar

Tabell 1: Liste over forkortinger nytta i studien.....	10
Tabell 2: Framstilling av planverkemidlar på ulike styringsnivå.	19
Tabell 3: Framstilling av styringsverktøy i urban planlegging i Noreg.....	23

10 Vedlegg

Vedlegg 1: Invitasjon til å delta i studien

Vedlegg 2: Intervjuguide

Vil du delta i forskingsprosjektet

”Metropolkommunens rolle i forhandlingar om byvekstavtale”?

Dette er eit spørsmål til deg om å delta i eit forskingsprosjekt der formålet er å kartlegge rutiner for forankring av roller og legitimitet i forhandlingane om byvekstavtale. I dette skrivet gir vi deg informasjon om mål for prosjektet og kva deltaking vil innebære for deg.

Formål

Hausten 2020 skriv eg masteroppgåve i by- og regionplanlegging ved Norges miljø- og biovitenskaplige universitet (NMBU). Oppgåva handlar om forhandlingsprosessen bak byvekstavtalen mellom Oslo kommune, Bærum kommune, Skedsmo kommune, Oppegård kommune, Akershus fylkeskommune og Staten. I den anledning vil det vere nødvendig å innhente informasjon frå personar som har deltatt i forhandlingane, eller som har vore involvert i prosessen på andre måtar.

Studien skal framskaffe informasjon om forhandlingsstrategiar, forankring av roller og legitimitet i prosessen med å framforhandle byvekstavtale for Osloregionen. Det er spesielt fokus på Oslo kommunes rolle, ettersom det er Oslo som får mesteparten av ulempene ved bilbasert pendling. Problemstillinga er: Kva er rolla til metropolkommunen Oslo i møte med staten og randsonekommuner i forhandlingar om byvekstavtale?

Underproblemstillingar:

- Korleis er kommunenes roller forankra?
- Korleis er den demokratiske legitimeten ivaretatt i forhandlingar?
- Kva har vore viktig for Oslo å forankre hos andre kommuner?

Kven er ansvarlig for forskingsprosjektet?

Norges miljø- og biovitenskaplige universitet er ansvarlig for prosjektet.

Kvífor får du spørsmål om å delta?

Alle representantane frå dei ulike avtalepartane vil få forespørsel om å delta i studien.

Kva innebærer det for deg å delta?

Deltaking i studien medfører å delta på eit personleg intervju som vil omhandle dine erfaringar frå forhandlingsprosessen. Dette intervjuet vil vare i omlag ein time. Dersom du samtykker vil det bli gjort eit lydopptak under intervjuet, for å kunne skrive eit intervjureferat i ettertid.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Viss du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake utan å oppgi nokon grunn. Alle dine personopplysningar vil då bli sletta. Det vil ikkje ha negative konsekvensar for deg dersom du ikkje vil delta eller seinare velger å trekke deg.

Ditt personvern – korleis vi oppbevarer og bruker dine opplysningar

Vi vil berre bruke opplysningane om deg til formåla vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandlar opplysningane konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Forskningsdata vil bli lagra i nettskjema, som er ei sikker løysing for datainnsamling, levert av Universitetet i Oslo. I tillegg til meg vil veileder og biveileder ha tilgang til forskningsdata.

I studien kan det kome fram om du har eit politisk eller administrativt mandat. Det kan også kome fram om du er ansatt i kommunen, fylkeskommunen eller staten.

Kva skjer med opplysningane dine når vi avsluttar forskingsprosjektet?

Arbeidet med masteroppgåva skal etter planen avsluttast 15. desember. Opptak og referat av intervju vil bli sletta når studien er avslutta.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiserast i datamaterialet, har du rett til:

innsyn i personopplysningar som er registrert om deg, og å få utlevert eni kopi av opplysningane,

- å få retta personopplysningar om deg,
- å få sletta personopplysningar om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlinga av dine personopplysningar.

Kva gir oss rett til å behandle personopplysningar om deg?

Vi behandler opplysningar om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag frå Norges miljø- og biovitenskaplige universitet har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlinga av personopplysningar i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Kvar kan eg finne ut meir?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettar, ta kontakt med:

- Norges miljø- og biovitenskaplige universitet ved veileder Inger-Lise Saglie på tlf. 67231210 eller mail inger-lise.saglie@nmbu.no
- Student Ingvild Ytterdal på tlf. 97142076 eller på mail ingvild.ytterdal@nmbu.no
- Vårt personvernombud: Hanne Pernille Gulbrandsen på tlf. 40281558 eller mail personvernombud@nmbu.no

Dersom du har spørsmål knytta til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med: NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med venleg helsing

Inger-Lise Saglie
(Forsker/veileder)

Ingvild Ytterdal
(Student)

Samtykke til deltagelse i studien

Eg har mottatt informasjon om studien og er villig til å delta

(Signert av intervjuobjekt, dato)

Intervjuguide

Om forhandlingane og eiga rolle

Kan du fortelle litt om di rolle i forhandlingane?
Har du kunne vore fleksibel i forhandlingar?

Forankring

Har det vore viktig å forankre politisk underveis i forhandlingane?
Kva har vore rутинene for forankring i kommunestyret/byrådet?
Var det noko motstand lokalt mot å inngå ein slik avtale?
Har det vore viktig å forankre i befolkninga?
Meiner du at kommunen vart meir bunden til å følge regional plan ved å signere byvekstavtalen?
Var det motstand mot å forplikte kommunen som reguleringsmyndigkeit til ein fortettingspolitikk?

Konflikter og forhandling

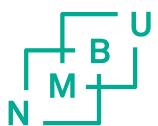
Kva fekk din kommune/organisasjon ut av avtalen?
Var dykk fornøgde eller skuffa over resultatet?
Kva har vore dei største konfliktene under forhandlingane?
Er det enkelte ting som har vore viktig for Oslo å forankre hos andre kommunar?
Korleis har forhandlingane om arealpolitikk og kompakt byutvikling vore?
Korleis har forhandlingane om E18 prega byvekstavtaleforhandlingane?
Har styringsgruppene vore opptatt av faglige deliberative spørsmål om kva som er gode løysningar eller har det vore strategiske forhandlingar?
Har det vore fokus på kva heile regionen er tent med?
Har dei ulike partane vore likestilte i forhandlingane?
Har det vore reelle forhandlingar eller har alt vore satt i regional plan? Rom for maktpolitikk?

Forhold til andre aktørar

Var du aktiv i forhandlingane i forhold til dei andre partane?
Korleis koordinerte omegnkskommunene seg? Gjorde dei det sjølv eller var det fylkeskommunen som talte for dei?
Kva har vore Oslo kommunes rolle i møte med andre kommunar?
Bygde kommunene lag eller var Oslo i konflikt med dei andre kommunene? I kva saker var dette synleg?
Korleis har du oppfatta dei andre kommunene i forhandlingar?
Kva har vore Oslo kommunes rolle i møte med staten?
Utspeler rollene seg ulikt når det kjem til arealpolitikk og transportpolitikk?
Kva eigenskapar har representantane frå Oslo kommune hatt i forhandlingar?
Har det vore viktig å ha sterke faglege ressursar/inngåande sektorkunnskap i forhandlingane?
Kva rolle spelar partipolitikken her? Har det vore politiske spenningar

Vurdering av ordninga med byvekstavtalar

Er avtaleordninga ein god måte å planlegge byregionar på?
Er forhandling en god samarbeidsmodell?
Korleis har forhandlingsprosessen vore?



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway