



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2019 30 stp
Fakultetet for landskap og samfunn

Påvirkninger på og effekter av romlige avgrensninger i byvekstavtalen for Oslo og Akershus

Influences and effects of delineations in the urban
growth agreement in Oslo and Akershus

Synne Wallin Haugen
By- og regionplanlegging

FORORD

Med denne oppgaven kan jeg etter mange års studier endelig kalle meg planlegger. Med samfunnsgeografi fra UiO som grunnlag og de siste 2,5 årene med master på NMBU er jeg veldig klar for å teste ut kunnskapen i praksis. Tusen takk til dyktige og inspirerende forelesere jeg har truffet på min vei.

Det gjelder i aller høyeste grad min hovedveileder Daniel Galland v/NMBU. Takk for de kritiske spørsmålene, utfordringene og for all tålmodigheten. Jeg vil også takke biveileder Gro Sandkjær Hanssen v/NIBR for mange spennende diskusjoner og smittende engasjement. Denne oppgaven har vært veldig interessant å gjennomføre med dere to som veiledere.

Tusen takk til mine fine venner på studiet som har gjort det veldig gøy å studere. Dere har gjort årene mine på NMBU til noen skikkelige fine år, og dere har gjort masterprosessen til en mindre pine enn det den egentlig er. Og innimellom har dere gjort den helt sykt festlig.

Takk til gode venner og familie for støtte, oppmuntrende ord, korrekturlesing og mat. Og aller mest takk til min kjære Håvard. Tusen takk for at du har holdt ut, holdt fortet, og innimellom holdt meg oppe når oppgaven krevde mye av meg.

Synne Wallin Haugen

14.03.19

ABSTRACT

The urban growth agreement for the Oslo and Akershus region is where land use and transportation planning meet to produce a unified agreement, where zero growth for car use in the urban area is the goal. Delineation of the geographical area where the agreement is applied and the negotiating parties was agreed upon prior to the agreement. Later on in the process, the area for where the zero growth will be measured has been applied. How the geographical delineations have been done will affect what the agreement can achieve, and affect the positions of the municipalities surrounding Oslo.

This paper explores the procedural and geographical delineations done in the urban growth agreement, in light of theory of spatial fit and negotiations. Further on, the paper explores how the delineations and the urban growth agreement potentially can affect the Norwegian planning system and inhabitants possibilities to influence planning.

The study shows that even though Regional plan for Oslo and Akershus and assessments on how to organize the collaboration have several geographically based arguments to base the delineation on, relationships and collaborations between some municipalities and a fear of developing a too large negotiating group has been contributing factor. The effects on the planning system is an improved coordination between the sectors involved. Still, the lack of democratic values, little transparency and public participation shows that the coordination have some weak spots. The study also shows that the urban growth agreement can be used to align the goals of the regional plan to the goals of the urban growth agreement. If it might be ever so needed, this is an unfortunate development for the planning systems organization. It also makes transparency in the process of regional plan more difficult, which collides with democratic goals for planning in the planning and building act.

SAMMENDRAG

I byvekstavtalen for Oslo og Akershus møtes areal- og transportplanleggingen, som sammen skal produsere en enhetlig avtale for hvordan nullvekstmålet for personbiltransport i byområder skal nås. I forkant av forhandlingene ble det avgrenset hvilket område avtalen skal gjelde for og hvilke kommuner som skal være en del av forhandlingene. I tillegg har det etter forhandlingene har startet blitt avgjort hvordan nullvekstmålet skal oppnås. Geografiske avgrensninger for avtalen vil påvirke hva avtalen kan oppnå, og påvirke posisjonene til kommunene som ligger sentralt plassert rundt Oslo.

Denne oppgaven tar for seg hvordan de prosessuelle og geografiske avgrensningene som har blitt gjort i arbeidet med byvekstavtalen, og ser de i lys av teori om spatial fit og forhandlinger. Videre går oppgaven inn på hvordan disse avgrensningene og byvekstavtalen potensielt har effekter på plansystemet og for innbyggers mulighet til påvirkning.

Studien viser at selv om det ut i fra Regional plan for Oslo og Akershus og utredninger gjort i forkant av forhandlingene er flere potensielle geografiske argumentasjoner som er aktuelle for avgrensningen av samarbeid, har enkelte kommuners samarbeid med sentrale departement og frykt for å ha en stor forhandlingsgruppe vært sentrale faktorer for avgrensning. Effektene på plansystemet er en bedre samordning av sektorene i avtalen. Likevel vitner blant annet det lite fokuset på demokratiske verdier, lite transparens og medvirkning om at den horisontale samordningen har sine svakheter. I tillegg viser studien at forhandlingene om byvekstavtalen kan brukes som en plattform for å sørge for at regional plan samkjøres med byvekstavtalens mål. Dette kan potensielt være en uheldig konsekvens for hvordan plansystemets forvaltningsmyndighet er bygd opp. Det gjør også at innbyggere har lite innsyn i prosessen rundt utformingen av regional plan, som strider med demokratiske idealer i plan- og bygningsloven.

INNHOOLD

Kapittel 1 Innledning	2
1.1 Tema	2
1.3 Problemstillinger og forskningsdesign	6
1.4 Avgrensninger.....	7
1.5 Oppgavens oppbygning.....	9
Kapittel 2 Teoretiske perspektiver på rom og sted	10
2.1 Teoretisk og filosofisk utgangspunkt.....	10
2.1.1 Naturalistisk og fortolkende tradisjon	10
2.2 Planleggingsperspektiver	11
2.2.1 Positivisme.....	13
2.2.2 Strukturalisme	14
2.2.3 Post-strukturalisme/post-modernisme.....	14
2.3 Planleggingsparadigmer	16
2.3.1 Strategisk planlegging	16
2.3.2 Avtalebasert byutvikling.....	17
2.4 Spatial fit.....	19
2.5 Forhandling.....	22
2.4.1 Trading zones	24
2.5 Oppsummering.....	26
2.5 Sentrale begreper.....	27
Kapittel 3 Metode.....	28
3.1 Fremgangsmetode – Kvalitativ metode	28
3.1.2 Case	28
3.1.2 Litteraturstudie	29
3.1.3 Dokumentanalyse.....	30
3.1.4 intervju	30
3.3 Ethiske spørsmål.....	32
3.4 Styrkene og svakhetene ved dataene	32

Reliabilitet	33
Validitet	33
Kapittel 4 Planleggingskontekst	36
4.1 Det tradisjonelle plansystemet	36
4.1.1 Regional planlegging	36
4.1.2 Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus.....	38
4.1.3 Det tradisjonelle plansystemet oppsummert	40
4.1.4 Planlegging som miljøpolitisk redskap	41
4.2 Pakkepolitikk og samferdsel.....	42
4.2.1 Oslopakke 1,2 og 3	42
4.2.2 Belønningsordningene	44
4.2.3 Bymiljøavtalene	44
4.2.4 Byutviklingsavtalene.....	45
4.2.5 Pakkepolitikken og samferdsel oppsummert.....	46
4.2.6 Byvekstavtalene	46
Kapittel 5 analyse av geografiske prinsipper.....	49
5.1 Avtaleområdet.....	49
5.2 Avtalepartene.....	51
5.2.1 «Alle eller ingen».....	51
5.2.2 Skala/effektivitet	53
5.2.3 Investeringer i infrastruktur	55
5.2.4 Bukken og havresekken.....	56
5.2.5 Bybåndet	58
5.2.6 Regionale byer.....	60
5.3 Nullvekstmålet.....	61
5.4 Oppsummering.....	63
Kapittel 6 Analyse av byvekstavtalen effekter	64
6.1 Effekter for planleggningssystemet	64
6.1.1 Governance failure til samstyring?	64
6.1.2 Byvekstavtalen kan stramme opp regional plan	66
6.2 Effekter for innbyggere	67

6.2.1 Gjennomsiktighet	67
6.2.2 Påvirkningsmuligheter.....	69
6.3 Oppsummering.....	71
Kapittel 7 Konkluderende drøfting.....	73
Forhandlingene	75
Effekter av avtalen for plansystem og innbyggere	77
Kildeliste	80
Figurliste	83

DEL 1 INTRODUKSJON

KAPITTEL 1 INNLEDNING

1.1 TEMA

Nasjonale klimamål om nullvekst i personbiltransporten blir i disse dager forsøkt løst via areal- og transportsektoren med inngåelsen av byvekstavtaler i de største norske byregionene. I Oslo og Akershus pågår forhandlingene i skrivende stund.

Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har tidligere sammen produsert *Regional plan for areal- og transport i Oslo og Akershus* (Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015) (regional plan), som kommer med forslag til hvordan de to regionale myndighetene kan organisere seg for å samordne areal- og transportutviklingen gjennom avtaler. Dette arbeidet blir fulgt opp gjennom en byvekstavnale for Oslo og Akershus (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018a). Byvekstavtalen er et relativt nytt verktøy og en plattform for å utvikle areal- og transportplanlegging, men som bygger på transportpakker og bymiljøavtale med byutviklingsavtaler. Tidligere har Samferdselsdepartementet (SD), som er ansvarlig for samferdselsutviklingen, utviklet transportpakkene sammen med de regionale myndighetene. I byvekstavtalen er også arealplanleggingen integrert i avtalen, som Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) er ansvarlig for. I tillegg er tre Bærum, Skedsmo og Oppegård kommune med i forhandlingene.

Ingen romlige avgrensinger eller geografiske konsepter blir til i et vakuum. Konseptene av en urban regions geografi blir produsert, mobilisert rundt og forankret i politisk rammeverk eller strategi. Den konteksten som utgjør rammen vil påvirke hva slags romlige avgrensninger som gjøres. Derfor er det avgjørende å være kritisk til hvordan «framingen» av en geografisk avgrensning foregår, og undersøke hvilke sosiale praksiser, kontekster, til hvilket formål og i hvilke maktrelasjoner de oppstår (Ingold 2005 i Healey, 2007), og det er dette denne oppgaven gjør gjennom å undersøke prosessen og partene i byvekstavtalen ved hjelp av teori om *spatial fit* og forhandlinger.

De ulike fagfeltene som de statlige sektorene tilhører, har tradisjonelt en ulik tilnærming til forståelse av sted og rom. Det kan gjøre det utfordrende å bygge et felles avtaleverk, som byvekstavtalen, på. Det samme gjelder ved samordningen av ulike forvaltningsnivåer.

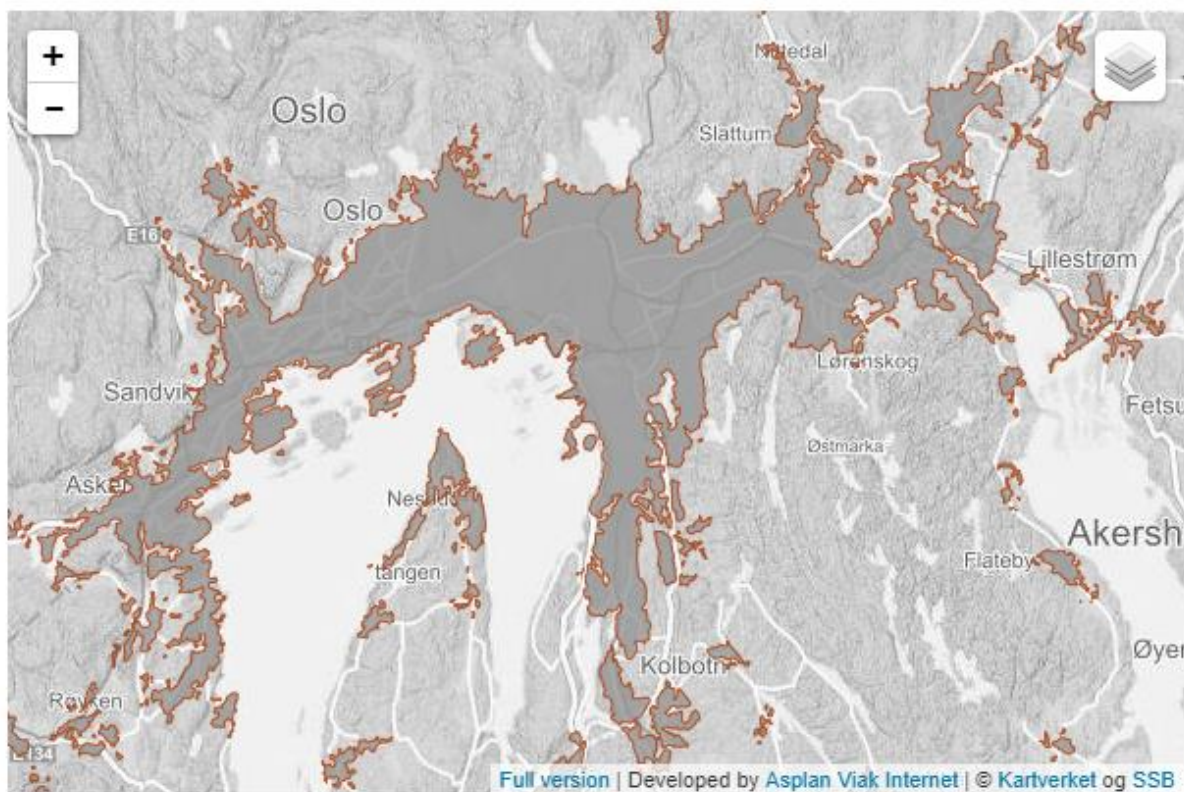
Med en samordning av sektorer og forvaltningsnivåer er det ikke gitt hvilke prosessuelle krav og demokratiske hensyn for planlegger og innbyggere som blir ivaretatt. Store økonomiske investeringer og politisk oppmerksomhet blir rettet mot spesifikke steder gjennom byvekstavtalen. Det gjør det viktig å undersøke prosessen og prinsippene som har gitt noen kommuner en plass ved forhandlingsbordet. I den forbindelse vil jeg i denne oppgaven undersøke følgende problemstilling:

Hvordan kan de prosessuelle og geografiske avgrensningene av byvekstavtalen i Oslo og Akershus forstås ut i fra teoretiske perspektiver på avgrensning, og hvilke demokratiske effekter avgrensningene og byvekstavtalen ha?

Ut i fra et planleggingsperspektiv er det viktig å være kritisk til hvilke effekter det kan få for forvaltningssystemet, og kanskje enda viktigere, å diskutere hva slags konsekvenser det eventuelt kan føre til for innbyggere.

1.2 BAKGRUNN

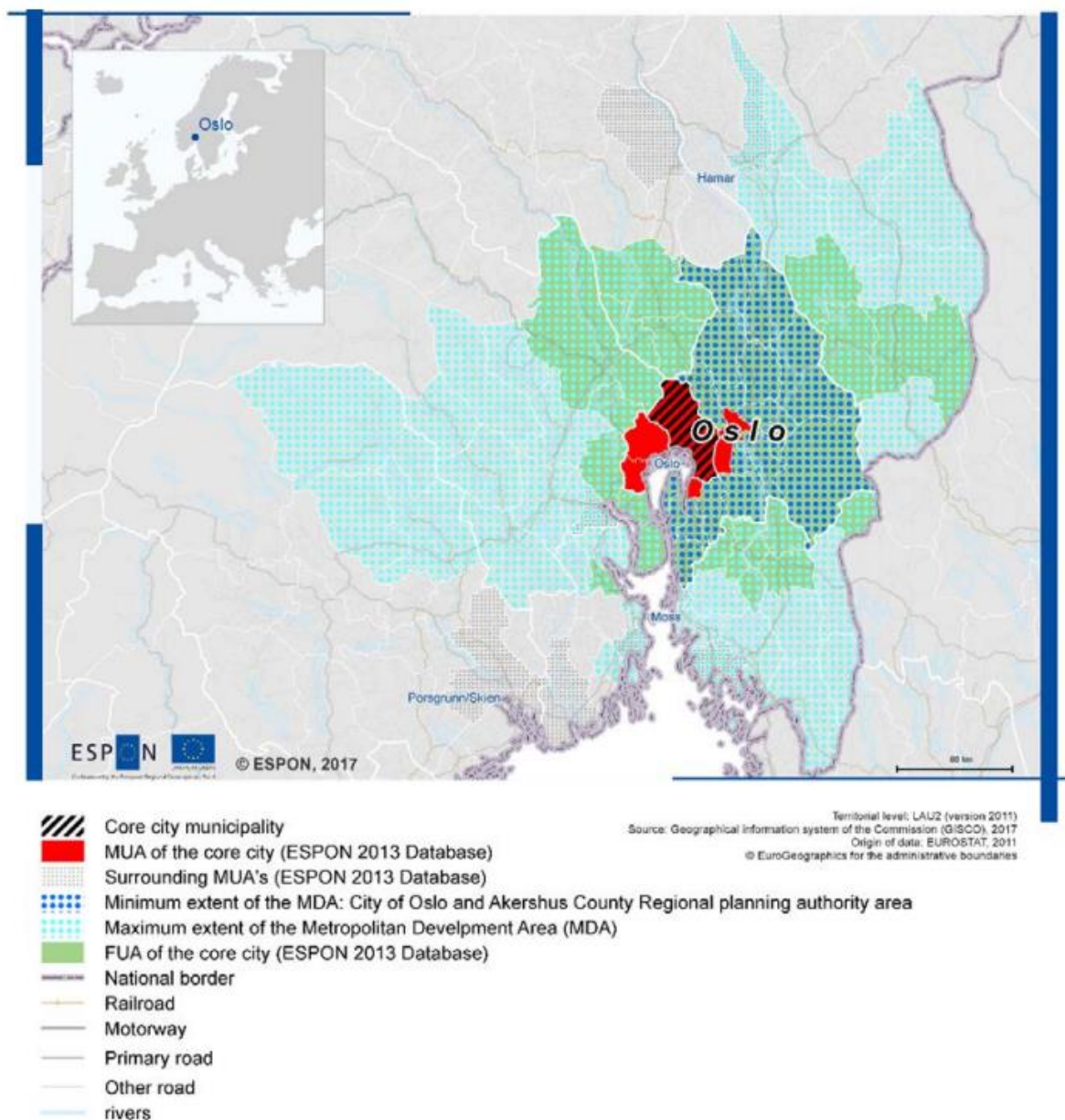
I det større utviklingsbildet er byer under utviklingspress både i omfang og i antall innbyggere. Urbane områder huser overvekten av verdens befolkning, og veksten ser ikke ut til å stoppe med det første (Nasjoner, 2018). I nasjonal målestokk har det i Norge vært en økende sentralisering i bosettingsmønsteret, hvor andelen av befolkningen bosatt i tettsteder med mer enn 10.000 fra 52 til 58 prosent fra 2002 til 2018 og andelen bosatt i byer med mer enn 100.000 har økt fra 29 til 36 prosent i den samme perioden (Falnes-Dalheim, 2018). For Oslo tettsted bikket det 1 million innbyggere i 2018. Oslo tettsted består, ut i fra SSB sin tettstedsforståelse av 12 kommuner i Oslo, Buskerud og Akershus (Falnes-Dalheim, 2018). Oslo by har vokst utover kommunen Oslo, som en gang har rommet og vært en politisk-administrativ grense for hovedstaden. Nå strekker altså det tettbygde Oslo seg gjennom Oppegård og Ski (de to kommunene blir Nordre Follo i 2020) mot sør, Lørenskog, Rælingen og Skedsmo (Skedsmo blir Lillestrøm kommune i 2020 sammen med Fet og Sørumsand) i øst, Nittedal i nordøst og Bærum og Asker i nordøst tettstedet Oslo vises i figuren under, basert på Statistisk sentralbyrå sin definisjon av tettsteder (mer enn 200 innbyggere og avstand maks 50m mellom husene (Askheim, 2018):



FIGUR 1: TETTSTEDET OSLO. ([HTTPS://WWW.SSB.NO/BEFOLKNING/ARTIKLER-OG-PUBLIKASJONER/OVER-1-MILLION-INNBYGGERE-I-OSLO-TETTSTED](https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/over-1-million-innbyggere-i-oslo-tettsted))

Når byen ikke lenger har et administrativt område som tilsvarer byen oppstår et behov for samordning mellom kommunene og også de regionale nivåene i forvaltningen.

Hanssen og Myrvold (2017) påpeker at de administrative grensene blir lite funksjonelle for styring når byene vokser ut av de «opprinnelige» funksjonelle avgrensningene sine, og tvinger frem nye avtaleverk som tar utgangspunkt i andre geografiske forhold og avgrensninger. Forskerne i Nordregio (Smas, 2017) mener at fremveksten av avtalebasert byutvikling kan anses som et produkt av at dagens urbane dynamikk ikke samsvarer med de administrative grensene som legger grunnlaget for tradisjonelt samarbeid.



Source: authors (based on ESPON data, 2013)

FIGUR 2: AVGRENSNING AV FUNKSJONELT URBANT OMRÅDE (FUA), DET METROPOLE URBANE OMRÅDET (MUA) OG DET METROLOPOLE UTVIKLINGSOMRÅDET (MDA) I OSLO. (SPIMA REPORT 2017, S.62)

Utfordringen knyttet til dette kommer tydelig frem i et av kartene fra ESPON 2020 (figur2). Kartet viser de ulike avgrensningene som hovedstadsområdet Oslo har å forholde seg til i dag. Dagens Akershus fylkeskommune som vises med mørkeblå prikker og det fremtidige Viken fylkeskommune med lyseblått. Akershus fylkeskommune ligger innen det funksjonelle byområdet til kjernebyen i grønt. Det metropole utviklingsområdet er farget i rødt, og den svarte skravuren viser Oslo kommune. Dette ulike lagene av administrative og funksjonelle

grenser på dette kartet illustrerer hvor komplekst et byområde er. For å løse urbane problemstillinger er det behov for å samarbeide med omkringliggende områder. Befolkningsframskrivninger for Oslo kommune viser rundt 350 000 nye innbyggere, men samlet vekst i alle de 12 kommunene bli cirka 1,6 millioner innbyggere innen 2040 (Vibe, 2018). Flere mennesker betyr ytterligere press på transportinfrastrukturen. Og innenfor transport har regionen tydelige målsetninger om nullvekst innenfor personbiltrafikken i byområdene (Meld. St. 33 (2016-2017)). Byer har lenge vært utpekt som viktige for forvaltningen av klimapolitikken (Tønnesen, Krogstad, Christiansen, & Isaksson, 2018), og norske politikere har vedtatt ambisiøse klimamål for de største byene med tanke på arealbruk og transportutvikling. Dette springer ut fra «klimaforliket» i norsk politikk (Meld. St. 21 (2011-2012)) og ratifiseringen av Parisavtalen fra 2015 (Regjeringen, 2016).

Byvekstavtalen skal forene to ulike fagfelt og tre forvaltningsnivåer. Dette utfordrer sektortankegangen og hvordan problemstillinger skal løses. Om SD og KMD har en ulik tilnærming til hvordan avgrensninger gjøres, vil de måtte forhandle om løsningene. Ulike fagtradisjoner har hatt ulike formål og metoder for inndelinger. KMD er tuftet på planlegging fra «bottom-up» med fordeling av planlegging på ulike forvaltningsnivåer, mens SD er preget av en mer funksjonalistisk tenkning hvor det er mobilitet som er hovedfokuset for romlig praksis. Det er på generelt grunnlag viktig å avdekke hvorfor avgrensninger gjøres som de gjør, fordi maktkonstellasjoner endrer seg med romlig konfigurasjon.

Det er grunn til å ha et kritisk blikk på «nye» prosesser og avtaleverk og diskutere hvilke potensielle demokratiske effekter som kan oppstå.

1.3 PROBLEMSTILLINGER OG FORSKNINGSDSIGN

Hovedproblemstilling for oppgaven:

Hvordan kan de prosessuelle og geografiske avgrensningene av byvekstavtalen i Oslo og Akershus forstås ut i fra teoretiske perspektiver på avgrensning, og hvilke demokratiske effekter kan avgrensningene og byvekstavtalen ha?

Spørsmål	Informasjonsbehov	Kilder
Hvordan kan de prosessuelle og geografiske avgrensningene av byvekstavtalen i Oslo og Akershus forstås i lys av teoretiske perspektiv	<p>Definere begreper:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Trading zones - Spatial fit - Strategisk planlegging - Avtalebasert byutvikling <p>Redegjøre for:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hvilke planleggingsparadigmer tilhører konseptene - Kan de brukes for å belyse <p>Hvilke samarbeidsformer og geografiske avgrensninger har vært gjort tidligere?</p> <p>Definere de prosessuelle elementene i byvekstavtalen i Oslo og Akershus i lys av forhandlinger</p> <p>Definere de geografiske avgrensningene i byvekstavtalen i Oslo og Akershus i lys av spatial fit.</p>	<p>Litteraturgjennomgang</p> <ul style="list-style-type: none"> - Healey - Davoudi - Tønnesen - Hanssen & Myrvold - Timothy Moss - Davoudi & Strange - Vabo & Røiseland - Mäntysalo - Kalliomaki <p>Historisk gjennomgang Statens Vegvesen</p> <p>Dokumentanalyse: Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus</p> <p>Utredning av fremtidig organisering av samarbeidet om areal og transport i hovedstadsområdet</p> <p>Intervju</p>
Hvilke demokratiske konsekvenser og muligheter kan byvekstavtalen i Oslo og Akershus ha for planleggingssystemet og for innbyggere?	<p>Identifisere demokratiske utfordringer og muligheter av byvekstavtalen for innbyggere.</p> <p>Identifisere demokratiske konsekvenser og muligheter byvekstavtalen for planleggingssystemet.</p>	<p>Teori</p> <ul style="list-style-type: none"> - Healey - Mäntysalo - Kalliomäki - Galison <p>Intervju</p>

1.4 AVGRENSNINGER

Tematisk avgrensning

Byvekstavtaler er et relativt nytt fenomen i norsk planlegging, og derfor er det naturlig nok ikke et utstudert tema i norsk forskning, men flere forskningsinstitutter (TØI, NIBR,

NORDREGIO, NTNU, SPIMA, CICERO er noen av de som blir nevnt i denne oppgaven) retter søkelyset mot byvekstavtaler med ulike innfallsvinkler. I nordisk kontekst finnes det en del litteratur som handler om uformelle avtaler (Mäntysalo & Kanninen, 2013; Mäntysalo, Jarenko, Nilsson, & Saglie, 2015; Smas, 2017).

Det siste året har det blitt levert en håndfull masteroppgaver hvor byvekstavtalen er et sentralt tema. En av disse har byvekstavtalen som hovedproblematikk, og belyser hvordan statlige styringsinitiativ påvirker kommuneplanlegging (Haraldseid, 2018), og en annen ser på nullvekstmålet i region plan og hvordan kommuneplanlegging bidrar til å oppfylle nullvekstmålet (Heegaard, 2018). Begge oppgavene ser på planleggingsperspektivet, og hvordan innholdet i planene følger opp eller påvirkes av nasjonale mål. De har kontekst fra Trondheim og Nord-Jæren.

Denne oppgaver seg på avgrensingsutfordringer i form av hvordan avgrensningene blir påvirket av kontekstene de blir tatt i, og hvordan avgrensningene igjen påvirker den romlige konteksten og de systemene, som plansystemet, som stedene er en del av.

Teoretisk avgrensning

For å belyse byvekstavtalene benytter jeg i denne oppgaven tre typer teorier, i tillegg til teorier om forståelse av sted og rom. I teorien redegjør jeg for de store linjene i tenkning rundt sted og rom, til positivisme, strukturalisme og post-strukturalisme som et bakteppe for forståelsen av ulike måter å forstå et sted på. Avtalebasert byutvikling, strategisk planlegging og helhetlig planlegging rammer inn de teoretiske konseptene.

Jeg har valgt å bruke en tilnærming til teorien som tar utgangspunkt i ideen om at avgrensningen gjøres ulikt, ut i fra ulike formål og aktører. Dette er en post-strukturalistisk forståelse av sted og rom til som ligger til grunn i denne oppgaven, som igjen bygger på en relasjonell oppfatning av sted og rom. Av den grunn må også det teoretiske rammeverket tilpasses konteksten. Jeg bruker flere teoretiske konsepter som blir jeg anvender underveis i den empiriske analysen for å kun belyse de aktuelle sidene ved caset mitt. Spatial fit, teori om forhandlinger og trading zones blir i denne oppgaven brukt for å komplementere hverandre for å kunne analysere byvekstavtaler.

Geografiske avgrensninger

I oppgaven har jeg valgt å undersøke temaet i konteksten av én byregion, Oslo og Akershus. Dette har jeg gjort på bakgrunnen av geografisk lokasjon og steds spesifikke utfordringer med tanke på sammensetning av samtaleparter.

Intervju er en del av det metodiske opplegget, og for å gjennomføre dette har det vært hensiktsmessig å kunne gjennomføre intervjuer i samme region som jeg studerer. Oppgaven er den del av Cicero sitt forskningsprosjekt om bymiljøavtaler (som avtaleverket het da forskningsgruppen ble startet). For deres prosjekt og min oppgave her har det vært hensiktsmessig å kunne undersøke ett case i dybden fremfor å gjøre komparative analyser.

1.5 OPPGAVENS OPPBYGNING

Oppgaven kan deles inn i tre ulike deler.

Del 1 består av kapittel 1,2 og 3. Det første kapittelet er en introduksjon til oppgavens tematikk og hovedelementer. I kapittel 2 gjennomgår jeg det teoretiske rammeverket som danner grunnlaget for resten av oppgaven. I kapittel 3 legger jeg frem de metodiske valgene jeg har gjort underveis i arbeidet og begrunner disse.

Del 2 er den empiriske delen av oppgaven. Kapittel fire blir brukt undersøke regional planlegging og utvikling med transportpakker. Kapittel 5 og 6 er kapitlene for den empiriske analysen finner sted. Kapittel 5 handler om de geografiske argumentasjonene for avgrensning gjort av ulike aktører. I kapittel 6 analyseres de demokratiske effektene for plansystemet og innbyggere.

Del 3 består av kapittel 7. I Kapittel 7 diskuterer jeg funnene fra empirien i lys av problemstillingene i en konkluderende drøfting.

KAPITTEL 2 TEORETISKE PERSPEKTIVER PÅ ROM OG STED

2.1 TEORETISK OG FILOSOFISK UTGANGSPUNKT

I denne delen av det teoretiske kapitlet vil jeg bruke litteratur om det bakenforliggende tankegodset til hvordan sted og rom blir tolket, og se på hvordan dette har formet ulike planleggingsideologier. Dette legger grunnlaget for å forstå dagens kontekst, og utforme forståelsesrammen for oppgaven. Jeg fokuserer gjennomgående på tolkning av sted og rom, styringsforhold og organisering gjennom teorien, da dette er mest relevant for caset.

2.1.1 NATURALISTISK OG FORTOLKENDE TRADISJON

Den filosofiske tilnærmingen til verden rundt seg kommer til uttrykk i vitenskapelige kunnskapsverdener. Det finnes to hovedinndelinger av hvordan man filosofisk sett betrakter og tolker omverdenen, naturalistisk og fortolkende.

Naturalismen anser det slik at samfunnet og mennesket tilhører den samme naturlige ordenen. Ut i fra denne tenkemåten. Denne oppfattelsen kan benytte samme tilnærmingen til kunnskap for både naturvitenskapen og samfunnsvitenskapen (Davoudi & Strange, 2009, s. 14).

Fortolkende tradisjon skiller seg fra den naturalistiske tradisjonen da den ser samfunnet, mennesket og sosial handling gjennom en fortolkende eller hermeneutisk tilnærming (Davoudi & Strange, 2009, s. 15). En typisk måte å tenke på innen denne tradisjonen er at den sosiale verden må forstås innenfra, heller enn å forklares innenfra. Med dette menes at det sentrale er å søke betydningen med en handling heller enn årsaken til at en handling gjøres (Hollis 2003 i Davoudi & Strange, 2009, s. 15).

ABSOLUTT OPPFATTELSE AV STED OG ROM

I korte trekk tilhører absolutt oppfattelse av sted og rom den naturalistiske tradisjonen, og har røtter i Euklidske prinsipper fra geometrien hvor rom er en nøytral beholder i romlig forstand, som eksisterer a priori (Galland & Grønning, upublisert) en enhet som er «absolute and fixed» (Davoudi & Strange, 2009, s. 225). Dette tankegodset følger Newtons oppfattelse

av sted og rom, da han anså rom som eksisterende i evigheten, overalt, uavhengig av andre faktorer. Det skiller heller ikke på sted og rom i en slik tolkning (Davoudi & Strange, 2009).

RELASJONELL OPPFATTELSE AV STED OG ROM

En relasjonell oppfattelse av sted og rom går helt tilbake til Leibnitzs filosofiske tankegods, som oppfatter rom som at det eksisterer på bakgrunnen av relasjonen mellom objekter og hendelser, og ikke som en uavhengig enhet (Davoudi & Strange, 2009, s. 12). Blant annet geografen David Harvey (2004) er relasjonell i sin tankegang, og mener at rom lages av flere sosiale, økonomiske, kulturelle og fysiske prosesser. Innenfor denne oppfattelsen blir sted og rom ansett som relasjonelt avhengige av hverandre (Davoudi & Strange, 2009).

Ut i fra disse to verdenene av filosofisk tankegods, har flere ulike perspektiver på planlegging utviklet seg. Disse gjennomgås i tre hovedinndelinger: positivisme, strukturalisme og post-strukturalisme. Det er glidende overganger mellom dem, og de bygger også på hverandre. I tillegg kan noen elementer ha blitt forandret fra ett paradigme til et annet, hvor andre ligner på det i foregående forståelse. Dette spesielt mellom positivisme og strukturalisme, som begge bygger på absolutt fortolkning av sted og rom.

2.2 PLANLEGGINGSPERSPEKTIVER

I tabellen under fremstilles de ulike planleggingsperspektivene som er relevante for denne oppgaven for å vise ulike trekk ved innhold og prosess knyttet til romlige strategier. Den er gjengitt etter Davoudi og Strange (2009), og jeg har valgt ut de kriteriene som er aktuelle for å belyse problemstillingen.

“Criteria for analysing the contents of spatial strategies” (Davoudi & Strange, 2009)

Criteria	Positivism	Structuralism	Post structuralism
Interpretation of spatiality	Space as Euclidean, a neutral container, as positivist science	Space as socially produced and consumed	Space as culturally produced; trialectic of spatiality: perceived (mental), conceived (social) and lived (physical) space
Conception of place	Place as objective, measurable, mappable, bounded, self-contained locale	Place as multiple intersecting of social, political and economic relations and locus of power geometries	Place as a particular form of space, created through activities and imagination, a key element of expressing identity and belonging, subject to multiple interpretations, always becoming
Spatial organising principles	Distance, direction, and connection; distance decay, proximity theories	Functional zoning	Multiple overlapping flows and networks
Understanding of scale	Nested hierarchy with fixed boundaries determined by movements, networks, nodes and hierarchies	Globalisation obliterating local scale, ‘places without place’, emphasis on ‘urban’	Interconnected web with contingent boundaries, constantly territorialised, site of political contestation

“Criteria for analysing the processes of spatial strategies” (Davoudi & Strange, 2009, s. 41)

Criteria	Positivism	Structuralism	Posr-structuralism/ post-modernsim
Methods of engagement	Top-down tokenistic consultation	Adversarial/public inquiry	Discursive deliberation
Institutional structures/ governance/power	Hierarchical, formal government systems, enforcing power over private property	Corporatism, power of structure	Multi-level governance generating power to enable private and

relations	rights, privileging of technical knowledge		public action, power of agency
Modes of implementation	Command and control through land use regulation	State-managed redistribution of resources and relocation of activities	Implementation through collaborative practices, social learning

2.2.1 POSITIVISME

Innenfor samfunnsvitenskapen vokste positivismen frem som et perspektiv med fundament i absolutt oppfattelse av tid og rom. Oppfattelsen av romlig tilpasning var på midten av 1900-tallet var preget av blant annet ideen om «perfect mapping» (Breton i Moss, 2012), og at «naturlige» romlige enheter lar seg identifisere og benytte. Positivistiske organiseringsprinsipper handler om utvikling etter hierarkiske og skalaorienterte løsninger i planer og strategier (Galland & Grønning, upublisert).

Positivismens storhetstid kom i etterkrigstiden, da også da planlegging som et autonomt fagområde gjorde seg gjeldende (Galland & Grønning, upublisert). Politikken og planleggingen som fulgte var også preget av sosial kontroll og med elementer av fysisk determinisme, hvor romlige forhold kan fanges opp og reduseres til løsninger som kartlegges. Mange visjonære planer hadde sitt utspring i denne perioden. Disse planene representerte en form for planlegging og visjonært ønske om samfunnskontroll som Jane Jacobs (1961) argumenterte med at reflekterte planleggere som ikke hadde «embarked upon the adventure of probing the real world». Den romlige organiseringen basert på «rational-comprehensive planning» eller helhetlig planlegging i Norge, var på full fremmarsj.

Oppfattelsen av by og land var blant annet at dette var to ulike levemåter og steder, som behøvde en slags gjensidig skjerming mot hverandre. At byen ikke skulle overkjøre den rurale livsstilen, og at byen ikke skulle nøytraliseres av det landlige (Sharp 1932 i Davoudi & Strange, 2009, s. 18). Steder fremstår som avgrenset og selvstendig, og at man kan «tame space» gjennom romlige organiseringsprinsipper avhengig av en romlig orden og skala

(Davoudi 2012 i Galland & Grønning, upublisert, s. 3).

2.2.2 STRUKTURALISME

Strukturalisme som perspektiv bygger også på filosofien om en absolutt oppfattelse av sted og rom, og nærmer seg vitenskapelig kunnskap på en rasjonalistisk måte. Sentralt står tanken om at samfunnet er ordnet etter gitte naturordener, og bakenforliggende strukturer, som psykologiske eller sosiale, som forårsaker menneskelig adferd (Davoudi & Strange, 2009). Dette ble brakt inn geografien og planlegging via marxistisk strukturalisme hvor målet er å finne de underliggende kreftene i sosial formasjon i samfunnsutviklingen (Davoudi & Strange, 2009). På grunnlag av dette ser strukturalismen på rom som en sosial konstruksjon som produseres og konsumeres innen kapitalistisk politisk økonomi.

I etterkrigstiden var det i den vestlige verden et fokus på byers sentrum som fokus for økonomisk aktivitet og et sted hvor alle synergier møttes. Byer ble et fokusområde for planleggere, og et steds relevans hadde med distanse fra sentrum å gjøre (Healey, 2007). De nye pendlermønstrene ga rom for en oppfatning av flere knutepunkter i en nettverksforståelse som henger sammen med «funksjonelle områder» (Healey, 2007). Det funksjonelle urbane området er byen, og omlandet gjerne basert på bo- og arbeidsplasspendling. Å bruke funksjonelle områder som grunnlag ble en måte å bevege seg bort fra populasjonsbasert definisjon av urbane områder og fokuserte heller på økonomiske aspekter ved det urbane (Davoudi, 2008).

Den statlige styringen av ressurser og aktiviteter blir også fremtredende i strukturalismen. (Davoudi & Strange, 2009). Gjennom positivistiske planleggingsperspektiver gjennomførte flere land endringer av grenser på bakgrunn av administrative inndelinger som fylker og kommuner, med hierarkiske posisjoneringer av byer og steder (Galland & Grønning, upublisert).

2.2.3 POST-STRUKTURALISME/POST-MODERNISME

Post-strukturalismen markerte overgangen til den fortolkende tradisjonen i filosofi og i samfunnsvitenskapen (Davoudi & Strange, 2009). Grunnen til at epoken også kalles post-

modernismen er fordi positivismen og strukturalismen springer ut i fra moderniteten med tanke på hvordan moderne samfunnsvitenskap avdekker sannheten om den sosiale verdens natur (Davoudi & Strange, 2009, s. 32). I denne oppgaven brukes post-strukturalismen for å betegne dette perspektivet heretter.

Post-strukturalismen har en relasjonell tilnærming til sted og rom, fenomenene eksisterer på grunn av deres relasjon til andre steder. Både rom og skala tolkes som « ... socially constructed with contingent boundaries which are constantly territorialized and open to political contestation» (Davoudi 2012 i Galland & Grønning, upublisert, s. 3). I en kulturell fortolkning skapes steder om igjen hver dag, de muliggjør handling og eksisterer også på grunn av nettopp det (Cresswell, 2004). Det er spesielt i post-modernismen som samfunnsgeografien henter sin tolkning av rom og sted. De romlige organiseringsprinsippene som preger paradigmet er hvordan det romlige tolkes relasjonelt og mer flytende (Davoudi & Strange, 2009).

Forholdet mellom byen og regionen, men også byregionen som en enhet, blir mer diskutert både i akademia og i politikk. Årsaken har både med fremveksten et politisk fokus på regionene og også statens rolle i planlegging på et «lavere» nivå å gjøre. Fokuset på økonomiske aspekter ved byen og nå byregionen har blitt utfordret, med tanke på arbeid, mobilitet og livsstil. Likevel har fokuset vedvart (Davoudi, 2008). Arbeidsmarkedet brukes fortsatt for å definere en funksjonell byregion, og har en forrang fremfor andre tilknytninger til byen. Historiske, kulturelle eller administrative koblinger til en byregion havner utenfor den funksjonelle byregionen på grunn av for lav integrasjon i arbeidsmarkedet (Davoudi, 2008). For utforming av politikk, spesielt strategisk planlegging for koordinering av investeringsprogrammer og politiske retningslinjer, er det svært attraktivt å benytte seg av en funksjonell tilnærming til urbane regioner. Det har i stor grad blitt den dominerende måten å fordele politisk oppmerksomhet og bevilgninger av midler til store byer, til en viss grad på bekostning av de rurale områdene (Davoudi, 2008).

Henri Lefebvres (1991 i Healey, 2007, s. 204) innflytelsesrike teori om produksjonen av sted, markerer på mange måter overgangen til det relasjonelle perspektivet. Han har skilt mellom tre ulike analytiske termer som er tolket av Patsy Healey:

Lived representational spaces er produksjon av sted gjennom symboler og bilder, en kulturgeografisk tilnærming til hvordan steder oppstår.

Perceived spatial practices er produksjonen av sted gjennom rutinemessig deltakelse og observasjon ved å bevege seg i urbane område. Dette oppfattes som en relativt funksjonell tilnærming til et sted, nemlig bevegelsesmønstre, pendlemønstre, nettverkstenkning og økonomisk samhandling. Dette er en oppfattelse av sted som har preget særlig økonomi og geografi som fagtradisjoner.

Conceived spaces er produksjonen av sted gjennom intellektuelle oppfatninger av det urbane, med analytiske eller administrative hensikter. Det utelukker bruken av de andre «produksjonsmetodene» til intellektuelle formål, men kjernen er at *conceived spaces* er bearbeidet med et formål, typisk styringsrettet for et statsvitenskapelig formål. Healey påpeker at denne forståelsen har overtak sammenlignet med *lived* og *perceived*, fordi det hovedsakelig er innenfor denne forståelsen at de romlige strategier produseres. Det er viktig poeng, men også potensielt uunngåelig.

2.3 PLANLEGGINGSPARADIGMER

2.3.1 STRATEGISK PLANLEGGING

I følge Albrechts & Balducci (2013) er strategisk planlegging komplementært til tradisjonelle planleggingsverktøy hvor «nye» utfordringer som klimautfordringer og globale konkurranse gjør seg gjeldende, samtidig som endringer i maktstrukturer utfordrer de eksisterende planleggingsstrukturene. Nye ideer og prosesser skal ifølge de, formes, og beslutningstakere, deltakere, institusjoner og borgere er alle nødt til å utvide rammene for forståelse:

«transformative and integrative public sector-led co-productive socio-spatial process through which visions or frames of reference, justification for coherent actions, and means for implementation are produced that shape, frame and reframe what a place is and what it might become” (Albrechts & Balducci, 2013, s. 18)

Innholdet i strategiske planer er ikke tematisk altomfattende, men er mer selektivt og tenker langsiktig innenfor dette/disse temaene. Prioriteringene bunner ut i løsninger og handlinger som gjør den til et gjennomføringsverktøy. Formen i planene er at de ikke statiske

beskrivelser, men tar inn over seg endring, utvikling og bevegelse med høyde for usikkerhet og nye konsepter (Albrechts & Balducci, 2013).

Strategic spatial planning, strategisk romlig planlegging (min oversettelse), forstås i denne oppgaven som det å bruke planleggingskonsepter og verktøy for å promotere og realisere nøye utvalgte verdier og målsetninger (Davoudi & Strange, 2009). Ut i fra denne forståelsen fungerer regional plan for Oslo og Akershus som en strategisk plan, som strukturerer planleggingsprosessen med tydelige retningslinjer for vekstmønstre- og prinsipper og en samordning av forvaltningen på fylkes- og kommunenivå samt de sentrale transportaktørene (Haaby, 2018).

Strategiske planer er relasjonelle, i den forstand at de fokuserer på *coproduction*, som er en prosess som innebærer å være lydhør, diskutere og forhandle. Coproduction impliserer også en gjensidig avhengighet, hvor aktørene trenger hverandres input. Denne samordningen av ulike interesser kan også være et ledd i en politisk strategi hvor en forankrer planen bredt i befolkningen og blant aktørene for å sikre gjennomføring (Albrechts & Balducci, 2013)

2.3.2 AVTALEBASERT BYUTVIKLING

Avtalebasert byutvikling er en form for planlegging hvor avtaler er verktøyet, og prosessen ligner mer på «alminnelig avtaleinngåelse» med jevnbyrdige parter rundt et forhandlingsbord. Særlig har slike avtaler, både i formell og uformell form vært brukt i transport- og infrastrukturplanleggingen i Norge (Smas, 2017). Her, og i de andre nordiske landene har det vært en uttalt viktighet med strategisk planlegging for å møte store samfunnsutfordringer omkring bolig-, areal- og transportplanlegging med klimamål som rettesnor (Mäntysalo; et al., 2015, s. 349). For å finne løsninger på slike utfordringer har en koordinering og integrering mellom sektorer ført til fremveksten av avtaleverk mellom statlige, regionale og lokale myndigheter (Smas, 2017). I følge Healey (2007) er det et kjent trekk at samarbeid på tvers av for eksempel kommunegrenser, først oppstår når en spesifikk sak kan forene kreftene. Innen planlegging har avtaleinngåelse, avtalebasert utvikling og partnerskap blitt viktige verktøy i denne nyliberale konteksten (Sager 2011 i Smas, 2017).

Essensielt i sammenhengen med byvekstavtaler er at avtalene refereres til som «uformelle avtaler» på grunn av at de har blitt til utenfor plan og bygningslovens formelle lovverk (Mäntysalo; et al., 2015). Det finnes ingen krav til hvem som skal inkluderes, prosess, innhold og form. Dette gir mulighet til å blant annet velge seg strategiske partnere for å nå spesifikke mål, men gir også utfordringer for blant annet gjennomføring, avgrensning og inkludering. Prosesslovene i ordinær planlegging regulert av lovverket har et omfattende rammeverk også for undersøkelser og vurdering. Kravene er mange og tidshorizonten blir lang, derfor er uformelle planer å anbefale i mange tilfeller (Mäntysalo; et al., 2015).

Disse avtalebaserte samarbeidene endrer på forholdet mellom stat og kommune. Nye former for samarbeid mellom statlige nivåer har oppstått, som blant annet har ført til mer deltakelse fra statlig nivå i lokal planlegging, som har blitt referert til som «re-scaling of governance attention» (Brenner i Healey, 2007, s. 4). Hanssen og Myrvold (2017) hevder at de nye avtaleformene kan føre til et mer egalitært forhold mellom kommune og stat, men sett fra et annet perspektiv betyr det for eksempel at staten nå har en mye større rolle i lokal planlegging i form av innflytelse over innholdet i arealplaner (Hanssen, Helgesen, & Holmen, 2014).

Det kan føre til mer effektive når en ikke må ta hensyn til formelle prosesskrav om inkludering av sivilsamfunnet og interesseorganisasjoner (Givoni, Macmillen, Banister, & Feitelson, 2013). Dette kan imidlertid være en demokratisk utfordring. Når strategiske planer blir produsert utenfor det lovbaserte planleggingssystemet kan ikke resultatet garanteres å være et produkt av en inkluderende, rettferdig og ansvarliggjørende prosess (Mäntysalo; et al., 2015, s. 351). Healey (2007) mener at det agnostiske dramaet som utspiller seg mellom aktørene er spesielt viktig når det er snakk om avgrensninger av en ikke objektivt definerbar enhet, er viktig for å gi legitimitet til prosessen. Avveiningen står i stor grad mellom effektivitetshensyn og legitimitetshensyn.

Om man ser på utviklingen fra et styringsperspektiv, som Healey (Healey, 2007, s. 3) gjør, mener hun at styringsstrukturen utvikler seg dynamisk i samspill med regionen eller byen, og dette krever et planleggingsfokus som er mer rettet mot samspillet mellom økonomiske,

sosiokulturelle, miljømessige og politisk/administrative dynamikker. Dette gjør at måter å utøve styring, og ulike styresett på også burde utforskes for å utvikle seg i tråd med innbyggernes behov, og for å sørge for en viss effektivitet (Healey, 2007).

2.4 SPATIAL FIT

Den geografiske avgrensningen til en strategi vil påvirke prosessen og resultatet man jobber for å oppnå. Patsy Healey (2007) understreker viktigheten av den romlige dimensjonen ved strategier, da hun oppfatter strategier som en måte å velge seg et område å fokusere på. Strategier fokuserer gjerne på et politisk mål, men den geografiske utfoldelsen er viktig. Som den kjente samfunnsviteren og geografen Doreen Massey (Massey & Allen, 1984) har etablert gjennom boken med samme navn: «geography matters!» . Og for å forstå og å løse et problem, må den geografiske konteksten analyseres. Denne teorien har utgangspunkt i relasjonell stedsforståelse, og et post-strukturalistisk perspektiv.

Timothy Moss' artikkel *Spatial fit, from Panacea to Practice: implementing the EU Water Framework Directive* (2012) er en sentral artikkel om hvordan *spatial fit* blir konseptualisert, institusjonalisert og praktisert. Moss (2012) tar utgangspunkt i vannressurser og ser på geografiske avgrensninger i et sosio-økologisk system. Kjernen i konseptet handler om hvorvidt den geografiske avgrensningen rundt håndteringen av en ressurs kan gjøres med tanke på aktører, administrasjon og funksjon. Han finner at håndtering av organisering av administrering rundt vannmagasiner vil løse noen romlige utfordringer, men de vil samtidig skape nye, som for eksempel for de fysiske grensene for forvaltningsnivåer, andre faglige instanser og lovgivning forbundet med dette, som jordbruk, naturforvaltning eller arealplanlegging. Han forklarer praksisen slik:

«Spatial fit should be seen as practice of adaptive (co-)management involving a wide range of relevant stakeholders operating in different spatial contexts and on different scales.» (Moss, 2012, s. 9)

Moss fremstår imidlertid som også svært kritisk til hvorvidt en *spatial fit* som han beskriver er mulig: «... spatial fit remains highly important, but the pursuit of perfect spatial fit is

fundamentally flawed» (Moss, 2012, s. 8). Dette synspunktet støttes av Gualini (2004 i Healey s.213), som mener at urbane områder har en iboende spenning, komplekse forhandlinger og allianser som gjør en fullstendig spatial fit umulig. Ut i fra dette synspunktet virker det usannsynlig at det eksisterer en form for forhåndsgitt romlig ordning som gir legitimitet til hvordan planer og inngrep kan utføres. På bakgrunn av Gualini og Moss sin skepsis mot at det finnes eksisterende strukturer for avgrensning peker det mot at andre faktorer må tas høyde for når det gjelder å avgrense romlige fenomener eller samarbeid.

Konseptet spatial fit kan appliseres i urbane kontekster, og noen mener at byer er den passende romlige konteksten for å ha en administrativ enhet som rommer de funksjonelle dynamikkene et sted eller en region inneholder (Marston & Jones 2005 i Healey, 2007). Med fokus på politiske tiltak kan kommunene fremstå for små til å skape omfattende interaksjon på tvers av et urbant område, mens nasjonalt nivå igjen er for stort til å fange opp alle de ulike nettverksrelasjonene og sfærene. De mener den urbane regionen kan være av passende omfang, med kapasitet til å bringe flere administrative nivåer og sektorer for å jobbe mot spesifikke prosjekter (Marston & Jones 2005 i Healey, 2007).

Mange byer eller metropolområder har bredt seg ut betraktelig siden de administrative områdene de er en del av ble opprettet, det fører til at det juridiske området de er en del av, byens *de juro*, ikke samsvarer med byens faktiske område, byens *de facto* (Hanssen & Myrvold, 2017; Simeonova et al., 2017). Denne utviklingen skjer i en rekke byer, som har ulike utfordringer med at de juridiske grensene ikke lenger egner seg for å håndtere problemstillinger som angår byen (Simeonova et al., 2017). Det kan blant annet føre til at suburbane områder utvikler seg i et avhengighetsforhold til byens kjerne, og kan få både romlige konsekvenser med tanke på boligtilbud og romlig fragmentering, transportutfordringer og sosiale konsekvenser med tanke på ulik livskvalitet, ulik tilgang på boligmarkedet og sosiale forskjeller (Simeonova et al., 2017).

Som nevnt innledningsvis er det viktig å undersøke sosiale praksiser, kontekster, formål og maktrelasjoner rundt en geografisk avgrensning (Ingold 2005 i Healey, 2007). De sosiale praksisene er for eksempel bygd opp av plansystemet og hvordan det fungerer. Mange profesjonelle planleggere er veldig klar over sammenhengen mellom deres oppfattelser,

materielle opplevelser og kulturelle fremstillinger, og vet at man må være varsom med utstrekningen av kategorisering og konseptualisering. Konsepter kan fort bli overført til fysiske mønstre «korridorer», for eksempel, som blir førende rammeverk for hvordan mobilitet skal utvikles. Romlige metaforer, som for eksempel «grønt belte», den grønne ringen» eller «korridorer» blir brukt for å rettferdiggjøre og legitimere en fysisk avgrensning for investering og regulering på en ønsket måte (Healey, 2007). På den annen side er det å opprette kategorier, gjøre avgrensninger og finne måter å måle på en implisitt del av planlegging, og romlige strategier er avhengige og fulle av de. Kategoriene blir brukt til å oversette ideer som igjen kan bli avgjørende for arealplanlegging og regulering.

Hva gjelder maktrelasjoner er det for aktørene involvert er det essensielt å vurdere deres egen posisjon i et samarbeid i henhold til de geografiske grensene i et samarbeid. Et veldig viktig poeng som fremkommer i artikkelen til Moss (2012) er at maktrelasjoner endrer seg med romlig rekonfigurasjon. Med nye inndelinger følger også potensielt nye roller for andre aktører, og makt og innflytelse kan flytte seg fra et organ, et distrikt, en type aktør til en annen. Maktaspektet diskuteres videre i neste delkapittel om forhandlinger.

Fordelingen av oppmerksomhet har aspekter av makt i seg, i den forstand at riktig posisjonering vil er viktig for utviklingen av steder, og vil mest sannsynlig være førende politisk oppmerksomhet og forståelse, akademia og forskning og økonomiske investeringsordninger (Davoudi, 2008; Healey, 2007). I tillegg er det en mer finmasket og kulturgeografisk måte å se på dette, som handler om at avgrensninger også påvirker menneskers stedsfølelse og identitet (Davoudi, 2008; Healey, 2007). Når noen områder pekes ut som viktige kan det være konfliktfylt (Healey, 2007), er det mest sannsynlig flere av disse stedsforståelsene som er i sving samtidig for de involverte.

De ulike stedsforståelsene som finnes på et sted er en utfordring man må håndtere når avgrensninger skal gjøres. Det er viktig å finne riktig balanse mellom demokratiske hensyn som det å inkludere alle berørte parter og de som det vil kunne være hensiktsmessig å samarbeide med, og det å sørge for at nettverket av samarbeidsparter ikke blir for stort. Det er vanskelig å øke det fysiske omfanget uten å miste effektiviteten (Tønnesen, Krogstad, Christiansen, & Isaksson, 2018). Jo mer komplekst et nettverk er, desto mer krevende blir

både enighet, prosess og gjennomføring, i den grad at det kan utvanne den endelige måloppnåelsen (Tønnesen, Krogstad, Christiansen, & Isaksson, 2018).

2.5 FORHANDLING

I delkapitlet om spatial fit blir det etablert at det er en hel del usikkerhet, rom for ulike faglige tolkninger og maktforhold involvert i geografiske avgrensninger. I dette delkapitlet introduseres hvilke rolle forhandlingene mellom aktørene kan spille i prosessen og for utfallet.

Avtalebasert byutvikling bidrar til endring i forholdet og samhandlingen mellom det kommunale og statlige forvaltningsområdet, som avtalebasert byutvikling. Denne «re-scaling of governance attention» som har blitt nevnt tidligere kalles *multilevel governance*, eller vertikal samstyring på norsk (Vabo & Røiseland, 2008). Samstyring skal i teorien føre til en egalitær prosess. I artikkelen *Den handlende kommune i samhandlingsformen – forhandlingspraksiser og lederegenskaper* av Hanssen, Helgesen og Holmen (2014) ser forfatterne på samhandlingsreformen mellom kommune og stat innen helsesektoren som kom i 2012. Blant annet behovet for bedre koordinering og samhandling var sentralt, og ble sett på som en løsning på governance failure (Hanssen et al., 2014). Et viktig poeng i artikkelen av Hanssen et al (Hanssen et al., 2014) er at styringslogikken i vertikal samstyring kommer i tillegg til, ikke i stedet for den tradisjonelle styringsformen for helsesektoren.

Samhandlingen mellom ulike styringsnivåer er ikke et uvanlig utgangspunkt for forhandlinger. Rommetvedt (2006 i Hanssen et al., 2014) skiller mellom to ulike typer forhandlinger: den første, *strategiske forhandlinger*, har forhåndsgitte preferanser og målet er kompromisser. Det som den ene parten oppnår går på bekostning av den andre parten. Disse type forhandlingene krever mest sannsynlig sterke forhandlingsparter. Den andre er preget av *deliberasjon*, hvor preferansene ikke er gitt på forhånd, noe som krever faglige diskusjoner hvor målet er å komme frem til konsensus. Det vil si at noen må endre standpunkter underveis. Konsensus-målet kan være en pakkeløsning hvor partene får realisert egne interesser på sin måte.

For begge disse typene forhandlinger er partnerskapstankegangen essensiell, fordi den understreker at det er *gjensidig avhengighet* mellom partene. I en vertikal forhandlings situasjon vil det være ulike forvaltningsnivåer som møtes til forhandlinger. Denne settingen er en utfordring, fordi partene er i et over/underordnet maktforhold i utgangspunktet, og det vil kreve svært sterke kommunale forhandlere for å representere og eventuelt få gjennomslag for den kommunale politikken (Hanssen et al., 2014, s. 125). Selv meg jevnbyrdighet i teorien vil det ikke være en utjevnet *balanse* i makt og autoritet mellom kommune og stat (Vabo & Røiseland, 2008).

Likevel er det viktig å være en av forhandlingspartene, fordi det er her avgjørelsene blir tatt. Og makten og de aktuelle aktørene endrer seg om den geografiske og forvaltningsnivåmessige avgrensningen blir gjort annerledes. Som påpekt i foregående delkapittel understreker Moss (2012) at makt endrer seg ved romlig rekonfigurering. Det er et viktig aspekt ved spatial fit og avgrensninger, at ingen grenser blir trukket uten at det vil påvirke maktbalansen, innflytelse og muligheter for enten innbyggere enten direkte eller indirekte. Definisjonsmakten setter grenser for deltakelse og utvikling.

Om du er en representant fra et demokratisk valgt organ sikres legitimiteten i forhandlingene via den demokratiske organet, for eksempel kommunestyret, ved å legge frem foreløpige forhandlingsresultater for innspill (Hanssen et al. 2014). Med mange deltakere i forhandlingene kan dette være tidkrevende prosesser, og det krever stor forhandlingsevne og «kjennskap til sitt politiske bakrom» for å få til en viss effektivitet og kvalitet på forhandlingen.

Forhandlinger er ofte preget av at deltakerne har ulike mål, oppfatninger og metoder. Strategiske forhandlinger er kanskje «hardere» i kantene hva gjelder mottakelighet for utvikling og endring, mens deliberative forhandlinger har mer rom for flere synspunkter, kort sammenfattet. Det finnes imidlertid teori som går dypere inn i hva forhandlingsrommet kan brukes til om partene kan oppnå en interaksjon mellom fagfeltene. I denne oppgaven er det særlig relevant å utforske hva samarbeid mellom arealplanlegging og samferdselsplanlegging *kan føre til*.

2.4.1 TRADING ZONES

Konseptet om *trading zones* ble introdusert av Peter Galison (1997 i Balducci & Mäntysalo, 2013) som forsker innenfor vitenskapens historie og sosiologi. Han appliserte konseptet som et instrument for å forstå hvordan interaksjonen mellom ulike fagfelt innenfor forskning foregår (Balducci & Mäntysalo 2013).

Trading zones er en videreutvikling av konseptet *boundary objects* (Mäntysalo & Kanninen, 2013). Boundary objects ble beskrevet som objekter eller elementer som kan overføres fra et fagfelt til et annet, og bli forstått også der. Dette kan for eksempel være kart, diagrammer eller arbeidsmodeller. Objektene må være motstandsdyktige nok til å forbli være bærende konseptet på tvers av fagretninger, og tilpasningsdyktig nok til å kunne adapteres i nye miljøer (Star & Griesemer 1989 i Mäntysalo & Kanninen, 2013, s. 58). Svakheten ved boundary objects, som blir pekt på av Mäntysalo og Kanninen (2013), er at oversettelsen kan bli feil fra fagfelt til fagfelt på grunn av ulike kontekstualiseringer, at ulike tolkninger gir forskjellige resultater og kan bli en feilkilde.

Galison (1997 i Balducci & Mäntysalo, 2013) sin hovedkritikk mot boundary objects går på at så lenge objektene skal være såpass statiske går de glipp av den videreutviklingen som kan skje i interaksjonen mellom to fagfelt. Dette er nettopp denne interaksjonen som er hvor trading zone befinner seg. Poenget er at man i trading zones kan skape nye objekter for deling og samarbeid sammen, selv om fagfeltene ikke deler et dypere verdsett for øvrig (Galison 1997 i Balducci & Mäntysalo, 2013, s. 60). Konseptet kommer opprinnelig fra analyse og fortolkning av kunnskap og tjenester som foregår mellom ulike subkulturer innenfor forskning (Mäntysalo & Kanninen, 2013)

Mäntysalo og Kanninen (2013) står bak artikkelen *Trading between land use and transportation planning: the Kuopio Model* som undersøker hvorvidt trading zone-begrepet kan brukes til å beskrive en modell og arbeidet med og rundt denne modellen. Dette gjør de gjennom bruken av flere karakteristikk ved konseptet som en form for kategori-inndeling.

1) *Interpretive thinness*, som går på potensialet for å tolke og oversette elementene i samarbeidet 2) det å skape en plattform for gjensidige *practico-linguistic* bidrag, 3) at det er

en utvikling av «språket» 4) stedsbundenhet på den måten at det som skapes er kontekstspesifikt og sosio-romlig bundet til det språklige materialet som produseres. (Mäntysalo & Kanninen, 2013 s.61). Disse karakteristikene er nyttige for å undersøke om trading zone er et anvendelig begrep i denne oppgavens kontekst.

Den finske samfunnsgeografen Helka Kalliomäki (2015) fokuserer i sin artikkel *Reframing strategic urban planning as a 'coproductive trading zone' between state-led and place-based interests: Reflections from Maryland and Finland*, på hvordan reskaleringer innenfor planlegging krever en endret forståelse av legitimitet i demokratisk planlegging i nye statlige samarbeidsformer, en tematikk som også er sentral i denne oppgaven. Hun mener at planlegging har gått fra å «tradisjonell offentlig skala» til å være basert på mer flytende styringsnettverk som ofte favoriserer kortsiktig økonomisk vekst fremfor miljømessig og sosial bærekraft (Kalliomäki, 2015). Denne planlegging er *post-politisk* eller mangler demokratisk legitimitet, *democratic deficit*. Dette på bakgrunn av det ikke er reelle debatter om planleggingsalternativer i tillegg til et gap mellom nasjonale romlige visjoner og de reelle lokalpolitiske avgjørelsene som blir tatt (Albrechts, 2012; Kalliomäki, 2015).

På bakgrunn av dette peker hun på at «*coproducing trading zones*» kan være det mulighetsrommet som trengs for å skape nye medvirkningsmetoder som kan sikre legitimitet til prosesser som søker å oppfylle nasjonale mål (Kalliomäki 2013). Coproduction har gjennom Louis Albrechts (2012) blitt brakt inn i strategisk romlig planlegging. Han peker på at utviklingen i forståelsen av begrepet som, i radikalt brede strøk, har gått fra å handle om rettigheter til offentlige goder til å bruke *samproduksjon* som en politisk strategi og myndiggjøring (Albrechts 2012, s.48). Albrechts (2012) mener at en mer radikal tilnærming til produksjonen av politikk vil sikre legitimiteten i strategisk planlegging.

En viktig komponent i Kalliomäkis artikkel er at hun legger frem det mulighetsrommet som blir skapt gjennom en samarbeidsmodell og et rammeverk under en «growth management umbrella» på nasjonalt nivå, kan i fremtiden brukes eksplisitt som en trading zone, hvor politisk forhandling er en vital del av prosessen (Kalliomäki 2013, s. 122). Med andre ord kan samarbeidsmodeller som opprettes uten å ha definert seg som en samhandlende trading zone kunne utvikle plattformen og utforske fremtidige mulige verktøy, prosesser og

samhandlingsformer. Om ikke byvekstavtalen er en trading zone i dag, kan det konseptet være aktuelt i fremtiden. Dette kommer jeg tilbake til i analysen av byvekstavtalen.

2.5 OPPSUMMERING

I denne delen av oppgaven har jeg gått fra de bakenforliggende forståelse av sted og rom til de spesifikke begrepene som vil være nyttig videre i oppgaven. Det er viktig å forstå hvordan man kan forstå og tolke sted og rom ulikt, som i positivismen og i post-strukturalismen, for å kunne diskutere de romlige spenningene i byvekstavtalen.

I delkapitlet om planleggingsparadigmene forklarer jeg hvordan helhetlig og strategisk skiller seg fra hverandre. Helhetlig med altomfattende planer i det tradisjonelle plansystemet og strategisk som kan fokusere på utvalgte visjoner med strategiske partnere. Avtalebasert byutvikling er basert på avtaler, som endrer forholdet mellom forvaltningsnivåene, og egner seg til spesifikke utfordringer som må takles på flere nivåer, slik som klimautfordringer. Disse tre måtene å styre planlegging på er alle aktuelle i byvekstavtalen.

Teorier knyttet til spatial fit bygger på en relasjonell stedsforståelse og er typisk for post-strukturalistisk forståelse av sted som noe som endrer seg avhengig av perspektiv og formål. Kjernen av teorien problematiserer hvordan det er umulig å avgrense til en perfekt «fit». Derfor er det viktig å undersøke konteksten, for å kunne analysere hva avgrensningen er et produkt av. Forhandlingsteorier er nødvendig for å belyse caset da de rommer konseptene for å analysere trekk ved prosessen til byvekstavtalen, og spesielt selve forhandlingen. I tillegg kan trading zones bidra til å belyse om interaksjonen mellom fagsektorene i byvekstavtalen er tilstede.

2.5 SENTRALE BEGREPER

Absolutt oppfattelse av sted

Steder eksisterer som objektive og nøytrale 'containere'

Relasjonell oppfattelse av sted

Steder eksisterer i forhold til andre steder, menneskelig praksis og aktivitet.

Helhetlig planlegging

Altomfattende, juridisk bindende planlegging. Omfatter hele områder, og «alle» aspekter.

Strategisk planlegging

Planlegging ut ifra visjoner som sentrer seg rundt snevre temaer med gjennomføringsverktøyer.

Avtalebasert byutvikling

Byutvikling gjennom avtaler med utvalgte avtalepartnere. Ofte på kryss av forvaltningsnivåer om komplekse utfordringer.

Governance failure

Når styringssystemet ikke har greid å bøte på en vedvarende utfordring

Strategiske forhandlinger

Vinn og tap går på bekostning av de andre deltakerne.

Deliberative forhandlinger

Mer utgreiende og inkluderer «alles» synspunktet i en forhandling. Søker konsensus.

Spatial fit

Geografiske avgrensninger som forsøker å romme alle de viktige komponentene som påvirker en ressurs/en strategi.

Romlige metaforer/begreper

Konsepter, begreper, strategier som beskriver ønsket romlig utvikling.

KAPITTEL 3 METODE

I dette kapitlet redegjør jeg for de metodiske valgene jeg har gjort for å best besvare problemstillingene i oppgaven. Jeg begynner med overordnede føringer for oppgaven, før jeg går inn i de metodene og fremgangsmåtene jeg har brukt i denne oppgaven og diskuterer styrker og svakheter ved dem. Mot slutten av kapitlet diskuterer jeg kvaliteten på dataene og overførbarhet.

3.1 FREMGANGSMETODE – KVALITATIV METODE

Å velge seg metoder er på mange måter å velge seg en strategi for å komme frem til ny kunnskap (Everett & Furseth, 2012). Gjennom oppgaven studerer jeg byvekstavtalen som et fenomen og søker beskrivelser som bidrar til å forstå fenomenet i lys av teori. Jeg har valgt å benytte meg av kvalitative metodiske verktøy for å besvare spørsmålene i oppgaven fordi de egner seg for å studere fenomener som man ønsker å få en utvidet forståelse for, ved å avdekke spesielle egenskaper eller kvaliteter ved fenomenet som undersøkes (Johannesen, Tufte, & Kristoffersen, 2016). For å besvare spørsmålene er jeg avhengig av å undersøke temaet i dybden, finne bakenforliggende motiver og argumenter.

3.1.2 CASE

I denne oppgaven undersøker jeg et enkelt case, en såkalt «single-case study» (Yin, 2009), byvekstavtalen for Oslo og Akershus. Case studier er typisk for når man spør et «hva» eller «hvorfor»- spørsmål blir stilt, knyttet til samtidsproblemer som forskeren har lite eller ingen kontroll over (Yin, 2009).

Denne avtalen er fortsatt under forhandlinger, noe som kan påvirke gyldigheten av resultatene i denne oppgaven i fremtiden. Men det mest avgjørende for denne undersøkelsen er allerede fastsatt: avtalepartene og de geografiske avgrensningene for byvekstavtalen.

Metoden krever systematikk i prosedyre og behandling av materiale. Begrensninger med denne metoden, spesielt ved bruk av et enkelt case, er at den ikke skaper et grunnlag for å

vitenskapelig generalisering, men kan brukes til å generalisere til teoretiske konsepter (Yin, 2009). Ved å undersøke et enkelttilfelle kan man i senere studier bygge på kunnskapen fra denne oppgaven for å forstå de samme problemstillingene i de andre byregionene.

3.1.2 LITTERATURSTUDIE

For å lage et solid teoretisk rammeverk for oppgaven har jeg gjennomført litteratursøk. Jeg har benyttet meg av anerkjente publiseringsportaler og søkemotorer, tilgjengelig gjennom NMBU. Søkeordene benyttet for teorigrunnet: «contract+city+development», «kontraktsbasert byutvikling», «byutvikling+kontrakt», «spatial fit», «city growth+spatial fit», «avtale+byutvikling», «city growth agreement», «urban growth» «avtalebasert byutvikling», «negotiations», «forhandlinger». I tillegg har jeg kommet over de fleste av artiklene organisk gjennom kildelister i brukt materiell og fra diskusjoner med veiledere og medstudenter.

Hver artikkel har blitt vurdert nøye før de har blitt benyttet i oppgaven. Indikatorer for dette er kjennskap og tilgjengelig informasjon om forfatter og institusjon hen tilhører. Antall siteringer og henvisninger kan si noe om popularitet og gi en pekepinn på hvor utbredt, forankret og «testet» teorien er. Se mer om reliabilitet senere i kapitlet.

Dokumentene benyttet som datamateriale i oppgaven er funnet på Internett, og vurdert som sentrale for utformingen av begrunnelse av avgrensningene som i dag ligger til grunn for byvekstavtalene.

- Regional plan for areal og transportbruk i Oslo og Akershus (Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015)
- Utredning av fremtidig samarbeidet om areal og transport i hovedstadsregionen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018b)
- Brev om operasjonalisering av nullvekstmål (Samferdselsdepartementet, 2018b)

Dokumentene er alle fra etter 2015, dokumenter direkte knyttet til byvekstavtalen er fra 2018. Vurderingen om inkorporeringen av nye dokumenter i forbindelse med forhandlingene for byvekstavtalen for Oslo og Akershus ble gjort fortløpende, blant annet

instruksen om hvordan nullvekstmålet skal måles (Samferdselsdepartementet, 2018b) publisert underveis i oppgaveperioden og ble et sentralt dokument.

3.1.3 DOKUMENTANALYSE

Problemstillingene krever dybdeforståelse av bakgrunns materialet til byvekstavtaler, og derfor fremsto dokumentanalyse som en passende fremgangsmetode for å tilegne meg den innsikten. Med tanke på tid og ressurser til rådighet til en masteroppgave er dokumentanalyse en lett tilgjengelig metode, og analyseprosessen kan igangsettes straks alt materiale er samlet. I denne analysen er det tekst i form av regional plan, brev og en utredning som har vært studiematerialet. Dette er materiale som alt er lett tilgjengelig, og etterprøvbart.

Når man skal undersøke et fenomen i dybden, vil dokumentanalyse kunne gi muligheten til å gi funnene tyngde (Johannesen et al., 2016). En dokumentanalyse består i å analysere dokumenter, men dokumenter kan forstås bredt, og inkluderer lyd og bilde, i tillegg til tekst (Johannesen et al., 2016). En fordel er at dokumenter er ofte lett tilgjengelige på nett og etterprøvbare, samt det er mulig å få materiale fra langt tilbake i tid (Yin, 2009). Noen svakheter ved dokumentanalysen er at materialet er potensielt subjektivt selektert og man kan ubevisst favorisere noen kilder eller forfattere (Yin, 2009). Dette er viktig å være bevisst på underveis i prosessen, og sørge for å benytte seg av flere kilder for å understøtte eller svekke en påstand.

3.1.4 INTERVJU

Intervjuer er en nyttig måte å tilegne seg dybdekunnskap om caset sitt. Metoden tillater forskeren å stille spørsmål direkte knyttet til undersøkelsens tematikk, og gir nye innsikter og forklaringer fra intervjuobjektets perspektiv (Yin, 2009).

Det er en hel rekke utfordringer knyttet til det å gjennomføre gode intervjuer, som tar tid å lære seg. De tydeligste svakhetene ved intervju som metode er partiskhet på bakgrunn av at spørsmålene ikke er godt nok formulert, at intervjuer ikke har en objektiv respons, refleksivitet ved at intervjuobjektet gir intervjueren det hen vil ha (Yin, 2009, s. 102). For å møte disse utfordringene har jeg blant annet i intervjuguiden forsøkt å formulere meg

objektivt. Dette ved å unngå for eksempel ladede ord som «være utenfor/innenfor». I retrospekt ser jeg at ikke alle spørsmålene er fullstendig objektive, men er delvis farget av mine antakelser om sammenhengen mellom bybåndet og byvekstvtalen. I tillegg var det sjelden at spørsmålene ble stilt nøyaktig som i intervjuguiden, men ble tilpasset samtalen. Underveis i intervjuet er det svært krevende å gi en objektiv respons også som intervjuer. Når intervjuobjektet beveget seg inn på tematikker som jeg fant spesielt relevant stilte jeg en rekke oppfølgingsspørsmål, noe som gjør at det er noen tematikker som er mer utdypende i noen intervjuer enn andre. Likevel har jeg holdt meg godt innenfor rammen for hva som forventes av rollen, men det er stadig forbedringspotensial hva gjelder objektivitet i kroppsspråk, fokus og språk i intervjuene.

For å rekruttere informanter har jeg arbeidet strategisk, og henvendt meg til spesifikke personer på bakgrunn av deres tilknytning til arbeidet med byvekstvtaler. Ettersom avtalen har parter på statlig, regionalt og kommunal forvaltningsnivå var jeg interessert i å ha representanter fra disse tre nivåene. I tillegg var det interessant å intervjuer noen fra en kommune som er en forhandlingspart, Bærum kommune, og en kommune som ikke er med i forhandlingene, Asker kommune. Det var et strategisk valg for å belyse både «utenfor» og «innenfor» perspektivet, og om synspunktene som kom frem i intervjuene divergerte med ulik posisjon i avtalen, selv om dette ikke indikerer en kausal sammenheng. Jeg ønsket å intervjuer både politisk og administrative representanter fra begge kommunene, dette ble bare gjennomført i Asker kommune. Her intervjuet jeg politisk og administrativ representant, og blir referert til ved disse stillingene. I Bærum kommune intervjuet jeg to administrativt ansatte, med erfaring fra samferdsel og forhandlinger. Disse kalles administrativ forhandler og administrativ representant. Jeg fikk tilgang på intervju med politisk representant, men dette lot seg av praktiske årsaker ikke gjennomføre. Fra fylkeskommunalt nivå ble ikke henvendelsene mine besvart, så dette perspektivet er dessverre ikke representert i oppgaven. Det anser jeg som en empirisk svakhet. Fra statlig nivå intervjuet jeg en ansatt i departement. Hen refereres til som statlig representant.

Disse intervjuobjektene henvendte jeg meg direkte til eller gjennom arbeidsplassen. De fikk en forespørsel fra meg som forklarte innholdet i oppgaven, tilbud om å få intervjuguiden tilsendt og la med informasjonsskriv (Vedlegg 1) om personvern og databehandling slik at de

hadde anledning til å sette seg inn i det. Det samme informasjonsskrivet underskrev intervjuobjektene i forkant av intervjuene. Deretter ble dybdeintervjuene gjennomført på informantenes kontorer, i løpet av en 3-ukers periode. Intervjuene tok utgangspunkt i en intervjuguide (Vedlegg 2) som var utarbeidet på forhånd, og intervjuet hadde en semi-strukturert form. Intervjuguiden besto av flere overordnede temaer med mer spesifikke spørsmål. Det var ikke viktig å få stille alle spørsmålene, men det var viktig å bevege seg innom hvert tema. De fleste spørsmålene ble gått igjennom i relativt lik rekkefølge, som gjorde at intervjuene har en relativt lik form og gjorde analysearbeidet mer strukturert.

3.3 ETISKE SPØRSMÅL

De etiske spørsmålene som oppsto i denne oppgaven hadde alle med informantbehandlingen å gjøre. Det var avgjørende for meg å kunne utvise god forskningsetikk overfor mine informanter, og med tanke på oppgaven generelt. Problemstillinger som er nødvendig å tenke over er blant annet om informantene er innforståtte med oppgavens hensikt, konfidensialitet og anonymitet, og potensielle konsekvenser av å delta.

I forkant av intervjuet fikk de tilsendt informasjon om masteroppgaven, som dens hensikt, forskerens rolle og oppgavens tilknytning til NIBR og CICERO. Samtidig fikk de tilsendt spørsmål om samtykke til opptak, informasjon om min konfidensialitet, deres rett til å være anonyme, oppbevaring av opptak og personinformasjon, samt at de ville bli kontaktet for sitatsjekk om det var ønskelig. Det ble også informert om at selv om de har mulighet til å være anonyme vil det kunne være mulig å spore opp hvem de er på bakgrunn av oppgavens omfang og case, sett i sammenheng med deres stillinger og arbeidsplass. Alle intervjuobjektene har blitt tilsendt oppgaven med deres sitater markert, samt en sammenfatning av sitater om de kun ønsket å lese dette, for godkjenning.

3.4 STYRKENE OG SVAKHETENE VED DATAENE

Ethvert metodevalg har styrker og svakheter som jeg beskrevet underveis i fremgangsmåten ved metodevalg. I tillegg til dette er spørsmålene om reliabilitet og validitet viktig å ta høyde for og gjøre rede for.

RELIABILITET

Reliabilitet handler om å vurdere om kvaliteten til dataen, eller kilden som dataen kommer fra, er pålitelig. Når det gjelder rapporter, bøker og artikler handler ofte pålitelighetsvurderingen om de primære og sekundære kildene. Å undersøke reliabiliteten til en kilde er imidlertid ikke en presis kalkulering, men mer som et helhetsinntrykk gjort på bakgrunn av en rekke indikatorer (Everett & Furseth, 2012).

Alle kildene benyttet under dokumentanalyse er ...

Ved gjennomføringen av intervjuene har informantene vært ansatte i det statlige eller kommunal virksomhet og har representert arbeidsplassen sin under intervju. Deres stillinger og arbeidsoppgaver tilknyttet byvekstavtalen gjør at de anses som pålitelige informanter. Jeg gjorde lydopptak under alle intervjuene for å sørge for presise formuleringer, som så ble transkribert. Dette for å sikre etterprøvbare av mine funn.

VALIDITET

Validiteten til en kilde handler om dataen som samles inn er relevant for de spørsmålene som stilles. Blant annet hvilket utvalg du gjør, hvordan spørsmålene stilles og til hvem, sett i sammenheng med problemstillingene man søker, er med å belyse avgjør validiteten til en undersøkelse (Everett & Furseth, 2012).

Dataene samlet inn under et intervju er preget av at omstendighetene for samtalen, hvilken rekkefølge spørsmålene blir stilt og hvilken tone som blir etablert i rommet. På den måten er dataen innhentet ved intervju på mange måter en tilstandsrapport, og lar seg ikke nødvendigvis replisere om de gjennomføres på nytt. En annen forsker kunne kanskje ha fått andre svar ved bruk av den samme intervjuguiden.

Utvalget av informanter til intervju har blitt gjort på bakgrunn av deres stilling og

arbeidsoppgaver knyttet til byvekstvtalen. Det gjør at deres uttalelser har en faglig eller politisk komponent som gjør at deres svar burde gi en innsikt i denne sammenheng.

DEL 2 EMPIRISK ANALYSE

KAPITTEL 4 PLANLEGGINGSKONTEKST

Her analyserer jeg utviklingen i det tradisjonelle plansystemet og utviklingen i transportplanleggingen gjennom pakkepolitikken. Dette danner grunnlaget for forståelsen av de ulike sektorene og videre analyse.

4.1 DET TRADISJONELLE PLANSYSTEMET

Her presenterer jeg hvordan planleggingen innen det tradisjonelle plansystemet er bygd opp, og hvilke idealer, formål og metoder som preger den.

Det norske forvaltningssystemet er bygd opp på en hierarkisk måte, med finjusterte demokratisystemer på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå. Denne fordelingen utgår fra Plan- og bygningsloven (PBL) fra 2008, som er gjeldende loverk for planlegging. Det overordnede målet for planlegging fremgår av § 1-1 i samme lov: å «fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner» (Plan- og bygningsloven, 2008). Dette er et bredt mål som inkluderer en rekke hensyn, blant annet til transport og arealutnyttelse for å sikre bærekraftig ferdsel og utnyttelse av ressurser både på kort og lang sikt.

I denne oppgaven er det regionalt plannivå som er utgangspunktet for regional plan, og som byveksttalen også har nedslagsfelt hos. Derfor tar jeg utgangspunkt i dette plannivået og trekker bare inn de andre forvaltningsnivåene der det er aktuelt.

4.1.1 REGIONAL PLANLEGGING

Regional planlegging blir i praksis gjennomført av fylkeskommunene. Der består kompetansen i å redegjøre for regional planstrategi og de bruker regionale planbestemmelser og regional plan som verktøy (Jensen, 2011).

De regionale planene skal være samordnende (NOU 2001, NOU 2003 i Hanssen, Hofstad, & Higdem, 2018), og i formålsparagrafen § 1-1 står det at planene skal etter loven bidra til en samordning av statlige, regionale og kommune oppgaver. Men selv om dette er hovedformålet har forskning i en årrekke pekt på store samordningsutfordringer for

fylkesforvaltningens regionale planer (Hanssen et al., 2018).

Utarbeiding av regional planstrategi er lovpålagt, og skal ta for seg viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer. Regionale planmyndigheter har autonomi over egen planlegging, men planstrategien skal følge opp de nasjonale forventningene. Kommuner, statlige organer og berørte parter er involvert i utarbeidelsen, og planstrategien blir vedtatt av fylkestinget (Miljøverndepartementet, 2012). Regional plan utarbeides også av regional planmyndighet og vedtas i fylkestinget.

Videre i formålsparagrafen fremkommer det at planleggingen skal bidra til bærekraftig utvikling og med problemstillinger knyttet til ressursvern, miljøvern og klimaendringer (Kleven 2011 i Hanssen et al., 2018). Utfordringer knyttet til disse fagområdene har ført til fremveksten av *diagonal koordinering*, samordning om utfordringer som kan løses med samstyring mellom flere forvaltningsnivåer hvor regionalt nivå har en sentral rolle (Dunn 2010 i Hanssen et al., 2018), selv om de ikke har instruksjonsmyndighet over statlig eller kommunalt nivå. Dette er hva PBL §§ 8-2 og 8-3 skal føre til.

Nasjonale forventninger er lovfestet i § 6-1, og går ut på at det hvert fjerde år utarbeides et dokument på bakgrunn av gjennomgang av behov for nye planpolitiske mål og planstrategier. Disse planpolitiske føringene legger grunnlaget for regional og kommunal planlegging (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2009). I tillegg utarbeides planretningslinjer og føringer for hvordan planlegging skal utføres kalt, *statlige planretningslinjer*, etter § 6-2 i ovennevnte lov (Plan- og bygningsloven, 2008). Disse går mer konkret til verks for oppfølging av nasjonale forventninger og brukes for å markere nasjonal politikk på viktige områder. Retningslinjene kan være nasjonale eller de kan være geografisk avgrensede. Aktuelt for denne oppgaven er statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging som handler om at utbygging og transportsystemer skal fremme kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehov og legge til rette for klimavennlige transportformer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).

Slik som regionalt nivå må ta inn over seg nasjonale planer, må også regional plan «legges til grunn for kommunal planlegging», jf. PBL § 8-2. Det er ikke slik at kommunen er juridisk

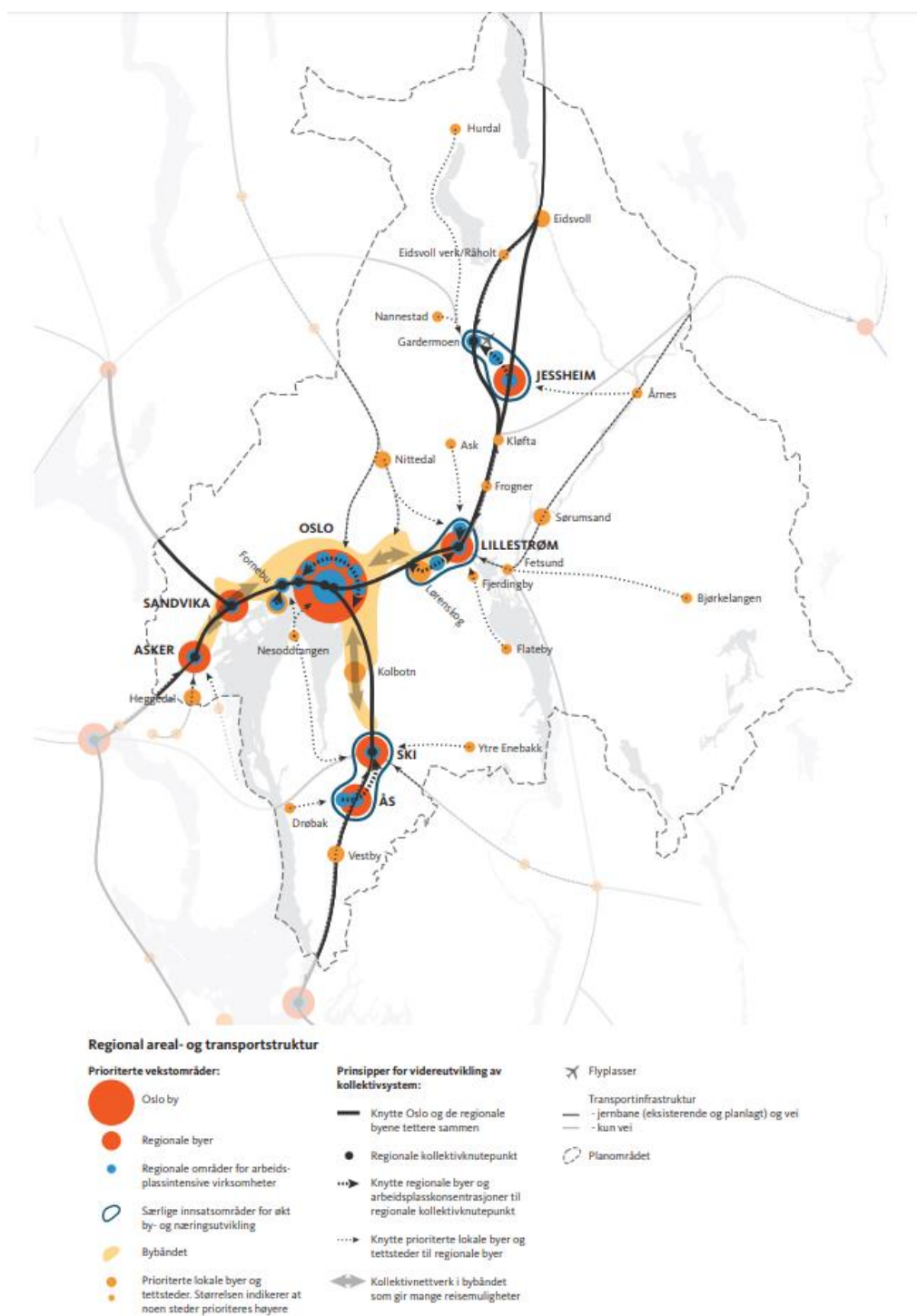
forpliktet til å følge innholdet i regional plan, men om den ikke følges kan innsigelser fra de andre forvaltningsnivåene forventes. Det er kommunene som har planleggingsmyndighet for kommuneplanen og kommunale reguleringsplaner. Og det vil i praksis bety at hver enkelt kommune som bestemmer sin kommunal planstrategi og hvordan arealene i deres kommune skal disponeres (Jensen, 2011).

4.1.2 REGIONAL PLAN FOR AREAL OG TRANSPORT I OSLO OG AKERSHUS

Tidligere har Oslo og Akershus utformet egne regionale planer, men etter vedtak fra Stortinget (Ot.prp. nr. 10 (2008-2009)) ble de pålagt å utarbeide en felles plan. Dette på bakgrunn av en større retningsendring for å oppnå blant annet nasjonale mål om klima og transport. Et slikt interkommunalt plansamarbeid kan utgå fra fylkeskommunalt nivå (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, udatert).

Dette er noen av hovedelementene i regional plan som er aktuelle før tematikken og en del av bakteppet for hvordan utviklingen av areal og transport blir operasjonalisert (Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015, pp. 5-6), noen av disse utviklingstrekkene er også visualisert i kartet som følger planen (figur 3):

- Utbyggingsmønster basert på prinsipper om flerkjernet utvikling. Dagens senterstruktur videreføres. I tillegg legges det til grunn at det i hver kommune bygges opp under en prioritert by, eller en regional by, hvor majoriteten av vekst skal sentreres for å sikre levende byer med god bokvalitet.
- Transportsystemet skal på en rasjonell måte knytte den flerkjernet regionen sammen, på en miljøvennlig og effektiv og med lavest mulig behov for biltransport. En sterkere prioritering av transportsystemer som bygger opp under strukturen til kollektivtilbudet. Jernbanen blir fremhevet som ryggraden i regionens kollektivsystem.
- Mer konsentrasjon og mindre spredt vekst i Akershus. Det er utpekt prioriterte vekstområder, for bolig- og arbeidsplassutvikling. Dette er de regionale byene, bybåndet, Oslo, og prioriterte lokale byer og tettsteder i Akershus. Utenfor disse områdene er det tydelige begrensninger på veksten, hvor 10-20% kan forekomme utenfor, dette blir omtalt som vedlikeholdsvekst.



FIGUR 3: KART OVER REGIONAL AREAL OG TRANSPORTSTRUKTUR, S.7. HENTET FRA [HTTPS://WWW.AKERSHUS.NO/ANSVARSSOMRADER/SAMFERDSEL/SAMFERDSELSPLANLEGGING/REGIONAL-PLAN-FOR-AREAL-OG-TRANSPORT-I-OSLO-OG-AKERSHUS/](https://www.akershus.no/ansvarsomrader/samferdsel/samferdselsplanlegging/regional-plan-for-areal-og-transport-i-oslo-og-akershus/)

Hovedkartet til regional plan (figur 3) er et viktig verktøy som kommuniserer en hel del viktige elementer. De regionale byene og prioriterte tettstedene er tydelig markert. Det

«foregår» ikke noe på noen andre steder utenom disse punktene, noe som tydeliggjør strategien om vekst på disse punktene. Jernbanelinjen er tegnet med den tykkeste sorte streken, og er ut i fra dette kartet et svært viktig element for den regionale planen. Det er ingen steder som ligger utenom hovedlinjene for togtraséene som er prioriterte steder.

Bybåndet ligger som et slør over de mest sentrale strøkene. På sørøst siden av Oslo er bybåndet interessant da det strekker seg fra Oslo mot Ski uten noen prioriterte steder imellom. I tillegg strekker faktisk ikke bybybåndet seg helt til Ski, noe som blir beskrevet slik: «Sørover strekker bybåndet seg gjennom drabantbyer og småhusområder fra Oslo og Oppegård til Ski, med innslag av større næringsarealer langs E6. Mellom Langhus og Ski er det et brudd i bybåndet med landbruks- og kulturlandskap som bør bevares» (Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015, s. 21). Det romlige konseptet om et sammenhengende bybånd er ikke fullendt når de påstår at Ski er en del av bybåndet, og ideen om et helhetlig bybånd mister litt av sin betydning. Bygging av Follobanen som skal knytte Ski tettere på Oslo har kanskje skapt et ønske om å inkludere Ski i bybåndet. Dette kan også være et tegn på at de romlige konseptene kan bare bidra til en viss grad, mens stedsspesifikke faktorer er nødt til å veie mer enn merkelapper og konsepter.

4.1.3 DET TRADISJONELLE PLANSYSTEMET OPPSUMMERT

Plansystemet er svært hierarkisk oppdelt, hvor hvert forvaltningsnivå har ansvar og myndighet til å utføre planleggingen for sitt juridiske område. Kommunen blir ansett som arealmyndigheten, fordi det er de som utarbeider kommuneplanen som sier noe om hvordan hvert enkelt areal skal disponeres. Dette er en positivistisk måte å betrakte og behandle rom på. Den juridisk-administrative enheten er i fokus, og det kan være vanskelig å ta inn over seg problemstillinger som er mer overordnet og ikke tydelig avgrenset til kommunenes område.

Likevel er kommunene nødt til å ta inn over seg føringer på de høyere forvaltningsnivåene, som statlige og regionale planretningslinjer. Den regionale planen er et viktig strategisk virkemiddel for samordning, og integrasjon av klima og miljøutfordringer. Den må likevel følge de demokratiske prosessene for å sikre legitimitet og forankring hos kommunene.

Det er en rekke idealer i plan- og bygningsloven, om åpenhet, transparens og demokratiske prosesser som systemet er tuftet på. En slik tilnærming til arealutvikling typisk for arealforvaltningens organer. Dette undersøkes videre i kapittel 6.

4.1.4 PLANLEGGING SOM MILJØPOLITISK REDSKAP

Klimaforliket ble vedtatt i det norske Stortinget i 2008, og igjen i 2012. Forliket er en bred politisk avtale med mål for utslippsreduksjoner og skal peke på Norges vei til et lavutslippssamfunn. Forliket omhandler karbonnøytralitet, Norges rolle og ansvar for å kutte de globale utslippene av klimagasser. Her lanseres målet om at «veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange». Samt styrke jernbanens rolle og bruke bilavgifter målrettet for å få en mer miljø- klimavennlig bilpark (Meld. St. 24 (2003-2004)). Det nye klimaforliket i 2012 kom med stortingsmeldingen «Norsk klimapolitikk», som også blir kalt «klimameldingen». Den følger opp målsetningene fra 2008, og inneholdt også forslag til klimatiltak (Meld. St. 21 (2011-2012)).

Nullvekstmålet er en målsetning om null vekst i personbiltransporten i byområder, og at all vekst i skal bli tatt med kollektivt, sykkel og gange (Meld. St. 33 (2016-2017)). Målsetningen om nullvekst i personbiltransporten i byene ble videre forankret i NTP 2014-2023, og igjen i 2018-2029. Nullvekstmålet var den måten samferdselen skulle bidra til lavere CO₂-utslipp for Norge.

For å overvåke økning eller reduksjon i personbiltrafikken skal det gjennomføres tellinger av antall reiser. Det utelater for eksempel utslipp fra pendling gjennom kommuner eller utslipp fra næringstransport. I denne oppgaven skal ikke selve målsetningen eller valget om biltelling problematiseres videre, av omfangsmessige og tematiske hensyn.

Ved etableringen av målet ble også behovet for samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer blir uttrykt (Tønnesen & Christiansen, 2017). Fokuset på arealbruk og kollektive løsninger ble inkludert i NTP 2006-2015, og inkorporert i flere bypakker som fulgte. For byer med bypakker ble fokuset på klimavennlig transport og også nasjonale klimamål understreket

også ved påfølgende NTP 2010-2019 (Meld. St. 16 (2008-2009)), da de uttrykte at det ville bli gitt økonomiske bevilgninger til de som prioriterte dette (Tønnesen & Christiansen, 2017). Dette ble oppfattet, og var, et tydelig signal fra staten om hvordan organiseringen av transport- og arealutvikling burde utvikle seg for lokale myndigheter (Tønnesen & Christiansen, 2017).

Etter flere år med transportpakker, som beskrives i neste kapittel, banet det seg vei for en forståelse av at også arealpolitikken måtte sees i sammenheng med transportpolitikken for å kunne nå nullvekstmålsetningen. Bymiljøavtalene som tar for samferdselsmålene for nullvekst ble akkompagnert av byutviklingsavtaler som omhandler arealmålsetninger.

4.2 PAKKEPOLITIKK OG SAMFERDSEL

Her gjennomgår jeg hvordan pakkepolitikken har utviklet seg gjennom årene, og hva som preger denne tilnærmingen til planlegging med tanke på idealer, formål og metoder.

4.2.1 OSLOPAKKE 1,2 OG 3

Som det fremkommer av Tønnesen og Christiansens (2017) artikkel om utviklingen til transport- og arealavtaler, hadde Oslopakkene sitt utspring tidligere bom- eller transportpakker. Innkreving av bompenger ble innført som en metode for å finansiere større veiprojekter, sammen med finansiering fra statlige og lokale midler (Samferdselsdepartementet, 2018a). Det er samferdselsdepartementet som er statlig nivå inn i avtalene.

Bilen var en «game changer» for by og region, som beskrevet i teorikapitlet, og i Oslo og Akershus førte den store økningen i bilbruk til trafikkproblemer i sentrale områder på 1970- og 80-tallet. Formålet med den første Oslopakken, Oslopakke 1, som kom i 1988, var å bygge et sikrere og bedre hovedvegnett for å avlaste gjennomgangstrafikken og det den førte med seg av støy og forurensning i sentrum og for noen boligområder (Statens Vegvesen, 2015). Pakken var satt sammen av både vegprosjekter som tunneler, men også kollektivtiltak som prioritering av buss og oppgraderinger av holdeplasser og terminaler (Statens Vegvesen,

2015).

Oslopakke 2, fra 2002, lignet mye på den foregående pakken, men den hadde fokus på kollektivtransport, for å styrke det kollektive tilbudet til innbyggerne (Statens Vegvesen, 2015; Store norske leksikon, 2016). Andelen av inntektene som skulle gå til kollektivtransport økte fra 20 % til 40 % fra Oslopakke 1 til Oslopakke 2 (Statens Vegvesen, 2015). For selve investeringene var det i første fase, fra 2002 til 2004, et fokus på den vestre delen av avtaleområdet spesielt for jernbaneinvesteringer. Deretter ble det fra 2005 til 2011 fokusert på områdene øst for Oslo. Staten finansierte investeringene i togtraséer både østover og vestover i regionen. For å gjennomføre tiltakene ble det brukt med fortsatt trafikantbetaling, det vil si en ekstraordinær avgift på bompengeringen og økning i kollektivsatsene. Miljøgater og trafikksanering var også en del av virkemidlene (Statens Vegvesen, 2015).

Den tredje pakken ble fremmet og vedtatt i 2006. Det var fortsatt et behov for forbedring av transportsystemet, tiltak for miljøforbedringer og tilrettelegging for ønsket byutvikling (Store norske leksikon, 2016). Blant de nye virkemidlene for pakken var en redistribusjon av bompengene, med 60% til drift og investeringer i kollektivtrafikk. Det ble inkludert en økt satsning på gang- og sykkeltiltak og fullfinansiering av flere store vegprosjekter (Statens Vegvesen, 2015).

Partene for pakkepolitikken forble de originale, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, og med det forble også det geografiske omfanget det samme som ved tidligere avtaler, ved grensene til Oslo kommune og Akershus fylkeskommune kombinert (Statens Vegvesen, 2015).

4.2.2 BELØNNINGSORDNINGENE

Formålet med belønningsordningene var at det fra statlig hold ville stimuleres til bedre fremkommelighet, miljø og helse i storbyområdene. Biltrafikken skulle ikke øke i disse områdene. Det ble inngått forpliktende avtaler, hovedsakelig 4-årige, men noen kortere. I dag er de fleste belønningsordningene 3-årige (Samferdselsdepartementet, 2018a). Ordningene ble innført i 2004, og ble et supplement til de eksisterende bompengepakken og bevilgninger fra NTP. Et viktig aspekt ved belønningsavtalene er at belønningene skulle tilfalle de byområdene som fikk til en økning i kollektivandelen (Tønnesen & Christiansen, 2017). Det vil si at midlene ble utløst når byområdet har greid å oppnå et visst resultat innen kollektivsatsningen.

Med belønningsordningene var det i utgangspunktet kun storbyområdene som fikk søke om midler, men flere kunne etter hvert søke om å bli innlemmet i ordningene (Tønnesen & Christiansen, 2017). Ordningene fases nå ut som separate løsninger, men bevilgningene vil inngå i dagens bymiljøavtaler og byvekstavtaler. Belønningsordningene kan også fornyes frem til en byvekstavtale under arbeid er vedtatt (Samferdselsdepartementet, 2018a).

4.2.3 BYMILJØAVTALENE

Bymiljøavtalene var en videreføring av transportpakken, men skulle for første gang også ta inn over seg arealpolitikken. Dette ble løst ved å ha bymiljøavtaler som fokuserte på transport og samferdsel, og en egen byutviklingsavtale som omhandlet arealpolitikken.

Året etter nullvekstmålet ble innført introduseres bymiljøavtaler som rammeverket for å løse utfordringene i NTP 2014-2023 (Meld. St. 26 (2012-2013)). Trafikantbetaling var fortsatt viktige grunnsteiner (Sager, Bull-Berg, & Grindvoll, 2017). Staten bidrar i bymiljøavtalene tyngre til høykvalitetskollektivløsninger og lokale myndigheter forplikter seg til målretta arealpolitikk etter regional eller interkommunal areal- og transportplan. Avtalene skal være langsiktige intensjonsavtaler, men de er ikke juridisk bindende for kontraktspartene. Belønningsordningen ble innlemmet i bymiljøavtalene (Smas, 2017).

Bymiljøavtalene har en «ny» arbeidsform, hvor partene i avtalen skal anses som likeverdige

forhandlingsparter (Tønnesen & Christiansen, 2017), en egalitær utvikling i samarbeidet. Akershus fylkeskommune har imidlertid ingen kommunale representanter, kun på fylkeskommunalt nivå. Partene på dette avtalestadiet er fra samme forvaltningsnivå, så effekten av dette er nok begrenset sammenlignet med andre byområder som inngår bymiljøavtaler.

I dette avtaleverket ble det stilt krav om utarbeidelse av en regional eller interkommunal areal- og transportplan som skulle ligge til grunn for arbeidet. Dette ble gjort med *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* fra desember 2015. Her blir det presisert at alle de 22 kommunene i Akershus er pliktige, sammen med Akershus fylkeskommune, Staten og Oslo kommune, til å følge opp avtalen (Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015).

4.2.4 BYUTVIKLINGSAVTALENE

Byutviklingsavtalene ble lansert i 2015. Den baserer seg i likhet med bymiljøavtalene på samarbeid mellom staten, fylket og kommunene for å implementere handlingsprogrammet i Regional Areal- og Transportplan (Samferdselsdepartementet, 2018a). Det er imidlertid avgjørende med en god samordning av byutviklingsavtalene og bymiljøavtalene slik at koordineringen av planlegging på tvers av ulike administrative nivåer vil fungere (Smas, 2017). Byutviklingsavtalene er Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) sitt sektoransvar.

Det var likevel noe uklart i hvordan dette avtaleverket skulle forholde seg til de eksisterende bymiljøavtalene. Allerede før den første byutviklingsavtalen ble underskrevet, som imidlertid var Oslo og Akershus i september 2017, ble det annonsert (desember 2016) at byvekstavtaler ville være det store nye; en sammenslåing av de to avtalene (Tønnesen & Christiansen, 2017). Derfor anses byutviklingsavtalen som ble inngått som «midlertidig» fordi byvekstavtalen skulle forhandles med utgangspunkt i denne. Trondheimsregionen, Nord-Jæren og Bergen går rett fra bymiljøavtaler til å forhandle om byvekstavtaler (Tønnesen & Christiansen, 2017).

4.2.5 PAKKEPOLITIKKEN OG SAMFERDSEL OPPSUMMERT

Opprinnelsen og det gjennomgående med pakkepolitikken er fokuset på mobilitet. Det krever en et funksjonalistisk syn på sted og rom. Kommunene transportårene beveger seg igjennom er ikke fokuspunktet, men å finne den beste mobilitets- og fremkommelighetsløsningen. Denne tankegangen er ikke preget av idealer og verdier som legger opp til en demokratisk, nedenfra-opp tankegang, men heller det motsatte. Avtalene har aldri inkludert kommunene, men kommunene har måttet følge opp avtalene. Forhandlingene har alltid foregått på regionalt nivå sammen med Samferdselsdepartementet. Legitimitet for avtalene er tuftet på fagmiljøets anbefalinger, analyse og forhandlinger.

Innholdsmessig har det vært en utvikling fra hovedsakelig vei, til mer fokus på kollektivtransport, til å være det første steget mot integrasjon av tradisjonelle planleggingssektorer som arealbruk og transport (Smas, 2017).

4.2.6 BYVEKSTAVTALENE

De første byvekstavtalene ble vedtatt høsten 2017, disse tar utgangspunkt i NTP 2014-2023. I byvekstavtalene ser man på areal- og transport i ett avtaleverk, som tidligere ble vedtatt i bymiljøavtaler og byutviklingsavtaler. En samordning fra start vil kunne føre til et avtaleverk med avklarte prioriteringer og tydeligere retningslinjer. Byvekstavtalene som er under forhandling i 2018 tar utgangspunkt i NTP 2018-2029 (Samferdselsdepartementet & moderniseringsdepartementet, 2018). Byvekstavtaler ble vedtatt for Bergen og nord-Jæren i 2017. Det forhandles i Trondheimsområdet og Oslo og Akershus i skrivende stund, og det er pekt ut ytterligere byområder som skal få forhandle om avtalene: Kristiansandsregionen, Nedre Glommaregionene, Grenland, Tromsø og Buskerudbyen.

Bymiljøavtalene, eller bymiljøpakkene skal videreføres og bli en del av byvekstavtalene. Tønnesen og Christiansen (2017, s. 5) presiserer at de skal *ta utgangspunkt i, og bygger på* de eksisterende avtalene. Gjennom blant annet økonomiske ordninger vises det at miljøpakkene er med videre: som finansiering fra bompengeskjeving (Tønnesen & Christiansen, 2017; Tønnesen, Krogstad, Christiansen, & Westskog, 2018). Gjennom avtalene

gis statlige belønningsmidler til kollektiv, sykkel og gange langs riksveger, store kollektivprosjekter (50/50-ordningen) og stasjoner og knutepunkt langs jernbane der det er aktuelt. Utredninger om mulighetsrommet for virkemidler i byvekstavtalen har ført til at det er spillerom i hvordan målene kan oppnås, som kan tilpasses hvert enkelt byområde (Samferdselsdepartementet, 2018a).

Det kreves fortsatt at storbyområdene som ønsker å delta må bidra med egne midler, undersøke mulighetene i ny teknologi, reguleringer og organisasjonsform, samt utvikle tilbudet innen kollektiv, sykkel og gange kombinert med reell fortetting (Samferdselsdepartementet & moderniseringsdepartementet, 2018). Det blir tydelig at også fremkommelighetsmålet er viktig, i tillegg til klimamålene (Tønnesen & Christiansen, 2017).

Byvekstavtalen for Oslo og Akershus er en avtale som utarbeides på bakgrunn av forslag til samarbeidsorgan mellom ulike aktører innen areal- og transportsamarbeidet i Oslo og Akershus. Det er i tråd med intensjon i den overnevnte Regional plan, «det kan være aktuelt å inngå avtaler om samordnet areal- og transportutvikling i bybåndet» (Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015). I tillegg til å skulle bringes frem til forhandlingsbordet som en «vanlig» transportpakke, er dette også noe som er etterspurt fra det tradisjonelle plansystemet via regional plan. I prosessen frem til forhandlingene har både SD og KMD, som hver for seg representerer samferdselssektoren og arealsektoren, jobbet sammen med å utarbeide en utredning for samarbeidet i hovedstadsregionen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018b). Det er en stor utfordring å overkomme sektorulikhetene mellom arealplanlegging og transportplanlegging (Mäntysalo & Kanninen, 2013).

Disse ulike måtene å forstå steder og rom, med ulike idealer og verdsett kunne dra nytte av konseptet trading zone for å etablere en mer eksplisitt arena for interaksjon mellom fagfeltene (Galison i Balducci & Mäntysalo, 2013). Slik som det i regional plan er laget et kart som et objekt som kan brukes til å jobbe videre ut ifra for begge parter. I byvekstavtalen skal det utvikles et indikatorsett for måling av personbiltransporten. Indikatorsett er ikke vanlig å bruke i arealplanleggingen, men med bymiljøavtalene (hvor også areal ble brakt inn med byutviklingsavtalene), ble indikatorer for oppfølging av rammeverket gjennom

arealbrukstiltak og bilrestriktive tiltak en del av verktøyene. Dette vitner om en interpretive thinness (Mäntysalo & Kanninen, 2013) av objektene, som kan utvikles videre.

KAPITTEL 5 ANALYSE AV GEOGRAFISKE PRINSIPPER

Selv om byvekstavtalen stadig er under forhandling har de viktige premissene i forbindelse med geografiske avgrensninger av rom allerede blitt lagt. Avtaleområdet, avtalepartene og området for måling av nullvekst er tre ulike geografiske avgrensninger, som alle er interessante. I dette kapitlet analyserer jeg disse avgrensningene med empiri fra tidligere nevnte dokumenter: regional plan, utredning om organisering av samarbeid, invitasjonsbrev, brev om operasjonalisering av nullvekstmål og intervjudata fra representanter på kommunalt og statlig forvaltningsnivå. Gjennom systematisk gjennomgang av empirien har jeg delt inn i kategorier som rommer de ulike argumentasjonene for de ulike avgrensningene.

Disse analyseres ved hjelp av sentrale begreper og konsepter fra teorien, spesielt fra spatial fit og forhandlinger.

5.1 AVTALEOMRÅDET

Den overordnede avgrensningen for byvekstavtalen er avtaleområdet, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, som er det området hvor byvekstavtalen skal gjelde (Samferdselsdepartementet, 2018b). Denne avgrensningen følger den samme geografiske avgrensningen som transportpakkene, bymiljøavtalen og byutviklingsavtalen hadde.

Det ble gitt føringer fra SD om styringsstrukturen, som bygger på Oslopakke 3 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018b), men det ble ikke gitt en modell for geografisk avgrensning og rolle for fylkeskommunene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018b; Tønnesen, Krogstad, Christiansen, & Westskog, 2018).

Om man sammenligner avtaleområdet med de andre byvekstavtalene som allerede er inngått er dette et mye mer omfattende område i geografisk omfang. I Bergen er Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune avtaleparter, men avtaleområdet gjelder bare Bergen kommune (Bergen kommune, Hordaland fylkeskommune, Samferdselsdepartementet, & Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017). Så selv om fylkeskommunen er avtalepart gjelder ikke avtalen for alle kommunene i fylket, kun

Bergen kommune. På Nord-Jæren er oppbygningen litt annerledes igjen, hvor fire kommuner er avtaleparter sammen med fylkeskommunen og staten, mens avtaleområdet er avgrenset til de fire avtalepartskommunene; Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg (Stavanger kommune et al., 2017). I Trondheimsområdet pågår forhandlingene om en avtale, og kommunene Melhus, Malvik og Stjørdal er invitert med til forhandlinger sammen med Trondheim kommune, Trøndelag fylkeskommune og KMD. Ut ifra dette er det hovedsakelig tre løsninger for hvor omfattende geografisk omfang avtalen skal gjelde for, kun bykommunen, bykommunen og en håndfull omegnskommuner eller bykommunen og hele fylkeskommunen. Til sammenligning er det i Oslo og Akershus-avgrensningen 22 kommuner og to parter på regionalt nivå. Byvekstavtalens evne til å kunne gjøre stedsspesifikke justeringen til hver enkelt region bidrar til å styrke avtalens potensielle mulighet til å fungere som en trading zone.

Det at området for Oslo og Akershus er av et så stort geografisk omfang blir pekt på som nødvendig på grunn av at hovedstaden er omgitt av flere byer, og ved å ha et stort geografisk avtaleområde kan man fange opp blant annet pendling fra områdene rundt, omegnskommunene, som har en lenger vei før de når nullvekstmålet (intervju statlig representant)

På den andre siden vil en løsning hvor avtaleområdet er mindre, være lettere å oppnå målet om en trekker grensene nærmest mulig kjernebyen (Simeonova et al., 2017; Tønnesen, Krogstad, Christiansen, & Westskog, 2018), men dette undergraver det helhetlige målet om nullvekst. I ett intervju ble avgrensningen sett i lys av de andre byregionene og sett på som utfordrende da hele Akershus var med, på bakgrunn av at det er mange landlige kommuner (administrativ representant, Bærum kommune). Om det kun er kjernebyen som skal bidra, og også måles, vil det ikke være spesielt krevende å nå målene. Så lenge det ikke er mulig å delvis oppfylle kravene i avtalene er dette sikkert en fristende løsning, men det vil ikke ta problemene med utslipp, miljø-og klima ved rota.

Avtaleområdet er ikke den mest omdiskuterte avgrensningen i byvekstavtalen, og var i størst grad preget av diskusjon om hvorvidt det var realistisk å omfatte så mange kommuner som er av rural karakter. På generell basis var ikke avtaleområdet i seg selv mye diskutert, noe

som trolig er på grunn av at alle tidligere transportpakker har vært gjeldende for det samme området.

5.2 AVTALEPARTENE

Avtalepartene er de som er underskrivende parter på avtalen, og som har vært delaktige i forhandlingene og diskusjonene, og som således er ansvarlige for hva avtalen inneholder. I de tidligere pakkene, bymiljøavtalen og byutviklingsavtalen har Oslo kommune og Akershus fylkeskommune vært avtalepartene sammen med SD eller KMD (Oslo kommune, Akershus fylkeskommune, & Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017). Nå er ikke byvekstavtalen underskrevet enda, så endringer kan enda skje, men denne analysen tar utgangspunkt i at partene forblir som de er i dag. Avtalepartene er i dag KMD, Oslo kommune, Akershus fylkeskommune, Bærum kommune, Skedsmo kommune og Oppegård kommune.

De argumentene som de ulike aktørene har oppfattet at ligger til grunn for avgrensningen, eller argumenter som har vært avgjørende eller krevende lager strukturen for analysen.

5.2.1 «ALLE ELLER INGEN»

Denne kategorien fremstår som et kjernepunkt for arealforvaltningen. I et av intervjuene kom det frem hvordan det har vært vanskelig å skulle forskjellsbehandle kommunene innad i Akershus fylkeskommune. Det har vært et vanskelig punkt i forhandlingene og administrativ representant fra Bærum kommune refererer til situasjonen som en «deadlock»:

«For det punktet har vært et vanskelig punkt i den forstand at hver gang det har vært diskusjon om det, så har Akershus hatt et standpunkt om at enten må alle med, eller så må ingen av primærkommunene med. Og 22 kommuner rundt et bord vil organisatorisk ikke være en effektiv sak... »

Akershus fylkeskommune representerer det tradisjonelle plansystemet hvor alle kommunene skal få lik behandling når de blir berørt. Som regional myndighet har de en helhetlig tilnærming til det politisk-administrative området ligger til grunn (Falleth & Saglie,

2012). Hierarkisk posisjonering av steder er fremtredende i en positivistisk måte å tilnærme seg skala på (Davoudi & Strange, 2009), og ettersom alle kommunene i Akershus er på det samme forvaltningsnivået er det ut i fra denne tenkningen fylkeskommunens oppdrag i forhandlinger å representere og forhandle på vegne av alle kommunene, og vil trolig yte motstand mot å segmentere enheten.

Den objektive tilnærmingen til kommunene som enhet (Davoudi & Strange, 2009), som fylkeskommunen representerer har fritt spillerom i regional plan, møter motstand i møte med avtalebasert planlegging. Fra et funksjonalistisk perspektiv er det ingen grunn til at alle kommunene skal være forhandlingsparter, når de ikke er spesielt aktuelle for å oppfylle regional plan eller målsetninger i byvekstavtalen. I intervjuer med Bærum kommune la de stor vekt på infrastruktur som årsak til at de var forhandlingspart.

Det fremkom fra intervju med administrativ forhandler i Bærum kommune at dette har vært et tilbakevendende tema også i tidligere forhandlinger om transportpakker. Dette vitner om en konfliktsituasjon hvor de ulike sektorsynene vanskelig kan forenes, noe som også Mäntysalo og Kanninen (Mäntysalo & Kanninen, 2013) peker på i sin artikkel. Også Oslo kommune blir pekt på som en sterk aktør, og at de er motvillige til å innlemme flere parter i samarbeidet eller forplikte seg regionalt (Intervju politisk representant, Asker kommune).

Når partene ikke enes om geografiske prinsipper får forhandlingene en viktig rolle. Her skal i utgangspunktet forholdet mellom partene være jevnbyrdig, men som påpekt i teorien om forhandlinger er ikke dette ensbetydende med balanse (Vabo & Røiseland, 2008). Statlige aktører har mer ressurser og sitter i en maktposisjon ovenfor regionalt og kommunalt nivå, og kan benytte seg av denne selv i et forhandlingsforum. Fra administrativ representant i forhandlingene (intervju Bærum kommune) ble maktsituasjonen beskrevet på denne måten:

«Men jeg tror ikke det er noen hemmelighet å si at det var departementet som i større grad sa at, eller foreskrev en sånn løsning litt mot Akershus og Oslo sine interesser.»

Dette sitatet viser at maktforholdene er absolutt tilstede, når den statlige parten i forhandlingene har mulighet til å få igjennom en løsning som går imot synspunktene til de to regionale myndighetene. Dette er en karakteristikk ved strategiske forhandlinger (Hanssen et al., 2014), hvor KMD får gjennom en løsning som går på tvers av de regionale myndighetenes interesser. Når det er sagt er det ikke sikkert at KMD ønsket *denne* geografiske løsningen, men at de bare ønsket en avgrensning å jobbe videre med. Over/underordningen i forvaltningssystemet har spilt en rolle, også mellom region og stat, ikke bare mellom kommune og overordnede nivå (Hanssen & Myrvold, 2017).

Når løsningen likevel har blitt at ikke alle kommunene er avtaleparter reiser spørsmål som dette seg, spesielt fra Asker, som er en kommune som ikke er invitert til å være samarbeidspartner:

«Og da burde man sett på hvorfor Bærum siter ved forhandlingsbordet og ikke Asker? Da skal Fylkeskommunen ivareta Askers interesser, mens Bærum og de andre representerte kommunene skal ivareta seg selv" (Intervju administrativ representant, Asker kommune).

Dette sitatet viser veldig eksplisitt hvordan tankegangen i arealsektoren fungerer. Alle kommunene skal behandles på samme måte av fylkeskommunen, og når noen havner i en særposisjon med politisk og økonomisk oppmerksomhet oppleves dette som en udemokratisk og urettferdig løsning.

5.2.2 SKALA/EFFEKTIVITET

Denne avgrensningsargumentasjonen henger tett sammen med den forrige, men skiller seg også fra den ved at argumentasjonen om at ikke «alle» kan være med ikke handler om rettferdighetsprinsipper og hierarki. Den handler om omfangsutfordringer i den forstand at en avtale blir mer komplisert med et for stort geografisk område og/eller for mange parter involvert (Tønnesen, Krogstad, Christiansen, & Isaksson, 2018).

I alle intervjuene var dette et argument som kom opp underveis. I intervju med statlig representant fremkom det at antall deltakere i forhandlingsgruppen hadde vært en

vurdering, og at de ikke kunne ha en for stor gruppe, med tanke på at det ble «litt vanskelig å håndtere»:

«Ullensaker henvendte seg på sommeren der og sa at de var jo en regional by, så hvorfor skulle ikke de få være med? Og da drøftet vi det og fant ut at denne gruppen kunne ikke bli for stor. Så da var det en vurdering at den var passe stor og representativ.»

For mange aktører involvert i forhandlinger er en utfordring i seg selv å håndtere på grunn av at det blir mer krevende å oppnå enighet, og dette sitatet støtter at det er dette som er grunnlaget for avgrensningen fra statlig nivå sin side. Dette vil jo kun være et problem i selve forhandlingene, så en underliggende årsak til et slikt valg kan være at de ulike synspunktene kan vanne ut avtalen (Tønnesen, Krogstad, Christiansen, & Isaksson, 2018). ‘

Et annet poeng som handler om både forrige kategori om «alle eller ingen» og denne kategorien er at ved å holde fast på argumentene om likebehandling og skala/effektivitet kan man ha gått glipp av andre løsninger, som denne løsningen skissert av administrativ representant i Asker kommune:

«... hvis det er sånn at alle kommunene ikke kan være med, fordi utvalget blir for stort. Da bør det gjøre en reell vurdering på hvem som skal sitte der og hvilken rolle de skal ivareta. For eksempel kunne Bærum få et særskilt ansvar for å ivareta bybåndet fra Asker sentrum og inn i Bærum.»

Om partene i forhandlinger er opptatt av å finne egne løsninger går man kanskje glipp av andre typer løsninger, eller interagerer ikke nok med hverandre til å skape nye løsninger eller «objekter» som trading zones beskriver. Byen blir pekt på som passende i omfang til å fange opp flere nivåer og sektorer, og kanskje hadde byvekstavtalen vært et verktøy som kunne se på de romlige kontekstene på en annen måte.

I tillegg vitner sitatet om at det ikke oppleves som at kommunen har gjort en reell vurdering på hvem som skal være avtaleparter. Dette kan være på bakgrunn av at de faktisk ikke har gjort det, eller at det ikke har blitt kommunisert godt nok eller ikke vært en spesielt

transparent prosess.

5.2.3 INVESTERINGER I INFRASTRUKTUR

Et grunnlag for inndelinger av avgrensninger har sentret seg rundt hvilke økonomiske investeringer som er gjort, og som det er lagt opp til i fremtiden. Av økonomiske investeringer blir skinnegående transport spesielt vektlagt på grunn av den åpenbare stedlige fikseringen. Etablering eller opprustning av tog eller bane vil gi en langsiktig stabilitet og forutsigbarhet hva gjelder transport. Jernbanen blir pekt på som en av hovedstrukturene å utvikle etter i regional plan. Dette kan argumenteres for både fra et arealsektor- og samferdselsperspektiv. Knutepunktsutviklingen er viktig for samferdsel fordi banebaserte kollektivtilbud er best egnet til å håndtere vekst i befolkning og arbeidsplasser (Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015). Samtidig er det viktig for arealplanleggingen å bygge opp under knutepunkt for å hindre spredning og sikre byer med gode kvaliteter og tilbud. Dette er et godt eksempel på at de ulike sektorene også har felles grunn å arbeide ut i fra.

I regional plan blir de store kollektivsatsningene som krever statlig finansiering pekt på som én mulig måte å avgrense samarbeidet om transport og areal i Oslo og Akershus (Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015, s. 57). Ut i fra de store kollektivplanene som er lansert til nå vil dette i praksis bety Fornebu-banen hvor en kollektivløsning for Fornebu og Lysaker er planlagt og vedtatt, Follobanen som er under arbeid gjennom Oppegård til Ski, og den planlagte nye kollektivløsningen fra øvre del av Groruddalen via Lørenskog til Ahus (Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015, pp. 19,57).

Ved å fokusere på disse tre store investeringene argumenterer de i regional plan for at samordningen av areal- og transportutvikling i tilknytning til blant annet knutepunkt og stasjoner sikres. Samtidig tenderer infrastrukturinvesteringer mot å være kortsiktige økonomiske investeringer, som Kalliomäki (2015) mener typisk for nettverksbaserte styringsstrukturer, og går på bekostning av miljømessig og sosial bærekraft.

På spørsmål om hvilke sammenhenger som sees mellom bybåndskommunene legger både Bærum og Asker vekt på skinnegående transport og investeringer:

«de tre korridorene som går ut av Oslo ... Når det gjelder byvekstavtalen for Oslo, Stor-Oslo, var det litt spesielt at det var de tre kommunene som ble invitert inn til bordet. Og det er åpenbart for vår del så var det at vi var både den første kommunen i vestkorridoren og at vi er stedet hvor Fornebuibanen skal bygges» (Intervju administrativ forhandler Bærum kommune)

Hen fullfører logikken og mener at «Lørenskog, Ås og Asker legitimt burde kunne vært med rundt forhandlingsbordet».

Det er vanskelig å si om et fokus på de områdene hvor investeringer er planlagt er en rettfærdiggjøring av samarbeidsparter som man allikevel har valgt (Healey, 2007), om det er av strategiske og gjennomføringsmessige årsaker, eller andre grunner. Ved å argumentere for at de stedene som har tunge investeringer i infrastruktur burde være samarbeidspartnere i byvekstavtalen blir disse stedene godt posisjonert i regionen, og får både politisk og økonomisk oppmerksomhet (Davoudi, 2008; Healey, 2007).

5.2.4 BUKKEN OG HAVRESEKKEN

Innledningsvis i utredningen om fremtidig organisering av samarbeidet om areal og transport i hovedstadsområdet blir det presentert at det er KMD som har ledet utredningsarbeidet sammen med SD. I tillegg er de regionale planmyndighetene, representert ved Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, samt de kommunale planmyndighetene Bærum kommune, Skedsmo kommune og Oppegård kommune, samarbeidspartnere for utredningsarbeidet. De har deltatt og gitt råd underveis i arbeidet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018b, s. 6). Dette introduseres i forordet til utredning for fremtidig samarbeid, uten noe videre begrunnelse for at disse tre kommunene er deltakende. I et styringsperspektiv, og for intensjonene bak vertikal samstyring (Røiseland og Vabo, 2008), er en slik sammensetning positiv, men det er interessant å vite når disse tre kommunene ble relevante og hvorfor, spesielt med tanke på at det er de samme kommunene som utredningen tilslutt anbefaler å invitere med i byvekstavtalen (Kommunal-

og moderniseringsdepartementet, 2018b, s. 51). Disse kommunene sammenfaller med de som er de største (i areal og innbyggertall etter sammenslåing i 2020), som brukes som argumentasjon for avgrensning innad i bybåndet gjort av KMD. Men dette nevnes ikke eksplisitt som en begrunnelse for at de gir råd og deltar, selv om det kan tenkes.

I oppsummeringen av de ulike modellene for samarbeid som utredningen skisserer går ordlyden «de største kommunene i bybåndet» igjen. Om en går etter areal vil dette i synkende rekkefølge være Nordre Follo (Oppegård), Bærum og Lillestrøm (Skedsmo). Først- og sistnevnte kommuner godt hjulpet av de nye delene av kommunen som i dag ligger utenfor bybåndet. Om en går etter største kommuner etter befolkning ville Asker vært nummer to etter Bærum, etterfulgt av de sammenslåtte kommunene Nordre Follo og Lillestrøm (tall fra 2017) (Falnes-Dalheim, 2018). En slik argumentasjon om størrelse er ikke irrelevant, for størrelse er koblet til skala/effektivitet, og ikke minst at store kommuner kan potensielt få en større effekt på grunn av omfanget. Men størrelse som eneste argumentasjon utover at kommunene ligger i bybåndet virker ufullstendig eller lite troverdig. Det er ingen av kommunene som legger vekt på dette, selv om både Asker og Bærum ligger høyt oppe på størrelse og innbyggertall.

I intervju med statlig representant når bybåndet blir tematisert blir det først sagt at «Ja, det jeg kan si er at det startet med politiske samtaler på et eller annet nivå», før det blir presisert i utredningsarbeidet skulle man se spesielt på de store kommunene rundt Oslo, og at de politiske samtalene var koblet til dette (Intervju statlig representant) De politiske samtalene blir referert til flere ganger, og oppfattes som viktigere enn det faktum at de var store kommuner:

«Hvorfor det akkurat ble de tre, det har vi jo snakket om. Om at man begynner med noen politiske samtaler, og så, ja.»

Men det virker også som at den reelle prosessen for å avgjøre dette har foregått under utarbeidelsen av utredningen, noe dette sitatet viser:

«Og så, sant, da fikk jo vi et oppdrag og da inviterte vi til møte og foreslo at det burde være en politisk styringsgruppe for dette her. Og der var jo selvfølgelig Samferdselsdepartementet invitert og Akershus fylkeskommune og Oslo kommune. Og så disse tre. Og der ble det etablert en politisk styringsgruppe før sommeren 2017. Og så hadde vi møte like over sommeren for å diskutere mandat. Og da ble også dette med sammensetningen av den politiske styringsgruppen diskutert. Og man kom frem til at det var en fin sammensetning den gruppen vi hadde. Og at de skulle fortsette.» (Intervju med statlig representant)

Dette fremstår ut i fra sitatet over som en lite transparent prosess, hvor det er krevende for de kommunene som ikke var deltakere i utredningen å skulle oppfatte når mulighetsrommet for posisjonering fant sted (Intervju administrativ representant Asker kommune). Samtidig skaper det en uheldig effekt ved at resultatet kan fremstå lite faglig basert, «uten kriterier» (intervju politisk representant, Asker kommune) eller lite redelig når det er lite informasjon om prosessen:

«Nei, det er litt kortslutning for meg, i forhold til at det bare har skjedd (sammensetningen av avtalepartnere). Det blir litt bukken og havresekken, da. At de som fikk mandatet til å tenke helhetlig, de tok det selv, liksom. Men det er jo ikke ulogisk heller, så vi må ha en viss respekt og forståelse for at det endte sånn» (Intervju politisk representant, Asker kommune)

Dette sitatet understreker hvor viktig en transparent prosess er, i alle fall for noen som representerer kommunen, hvor likebehandling og demokratiske prosesser står sterkt i deres prosesser.

5.2.5 BYBÅNDET

I regional plan blir det romlige konseptet bybåndet, etablert, og de får ganske mye oppmerksomhet i planen, og også senere i utredningen om organisering av samarbeid og i intervju.

Den geografiske avgrensningen for bybåndet, som går gjennom kommunene Asker, Bærum, Oslo, Lørenskog, Lillestrøm, Oppegård (blir sammenslått med Ski i Nordre Follo) og Ski (Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015, s. 22). Det blir beskrevet slik i regional plan:

«Bybåndet er det sammenhengende byområdet mellom Oslo og Asker, Lillestrøm og Ski. Området er svært sammensatt, men sammenliknet med resten av Akershus er arealutnyttelsen likevel generelt høy, og kollektivdekningen god. Omtrent 75% av befolkningen i Oslo og Akershus bor i bybåndet, og der er betydelig potensial for en tettere byutvikling» (Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015, s. 20)

Bybåndet er et prioritert vekstområde, og blir flere ganger i regional plan pekt på som viktig med tanke på økt samarbeid i transportsektoren, og for sammenhenger i bystrukturen, og blir nevnt 42 ganger i regional plan. Bybåndet blir foreslått lagt til grunn, som en av flere løsninger, for avgrensning av samarbeid om areal og transport i Oslo og Akershus (Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015, s. 57).

Det trekkes videre konklusjonen om at det «vil være vanskelig og dyrt i distriktene utenfor det skisserte området (bybåndet), og det er derfor viktig at politikken innen bybåndet legges opp slik at målene nås» ((Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015, s. 16). Bybåndet blir i utredningen også pekt på som viktig for bosetting og vekst (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018b). I alle forslagene fra KMD sin utredning er det forskjellige varianter av løsninger hvor bybåndet er «ytterste ramme» for geografisk lokasjon av avtaleparter.

Som nevnt tidligere i analysen kan romlige konsepter benyttes som argumentasjon for avgrensning av investeringer eller reguleringer når det er ønsket (Healey, 2007), og i regional plan blir bybåndet etablert og utpekt på en måte som vil rettferdiggjøre dette. Det vil også mest sannsynlig skape en viss forventning om at dette skal skje.

«Dette er jeg ikke helt sikker på, men på meg så virker det som at det er den samme forhandlingsgruppen som forhandlet om Oslopakke 3 for lenge siden, som er videreført. Så jeg synes ikke man har hensyntatt at den regionale planen definerer et

bybånd med flere kommuner som burde vært representert.» (intervju administrativ representant, Asker kommune)

5.2.6 REGIONALE BYER

Regional plan pekte også på en avgrensning av samarbeid om areal og transport som kunne ta utgangspunkt i regionale byer og særlige innsatsområder hvor arbeidsplassintensive steder er i fokus. Uten videre begrunnelse er formuleringen at det er særlig aktuelt i Lillestrøm med Kjeller og Ahus/Lørenskog, Jessheim med Gardemobyen og Ski og Ås med NMBU, men også Asker sentrum sammen med Sandvika ((Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015, pp. 19,57)

I regional plan blir de romlige strategiene også førende for hvordan steder blir oppfattet. Det legger grunnlaget for en forståelse av hvordan byer oppfattes, og når dette første er etablert kan det skape visse forventninger, som understrekes med dette sitatet:

«for det ville vært naturlig tenker jeg, at det hadde vært en representant fra hver av de regionale byene. For hvis du skal mene noe med å definere regionale byer, så kan du ikke ha et a og B-lag for regionale byer.» (Intervju administrativ representant, Asker kommune)

Regionale byer kunne godt ha vært et geografisk kriterie, men områder utenfor bybåndet ble ikke brakt med videre i diskusjonene i utredningene fra KMD (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018b).

5.3 NULLVEKSTMÅLET

Nullvekstmålet har blitt gjennomgått tidligere i oppgaven, men avgrensningen av området for måling av nullvekst skal analyseres her.

Operasjonaliseringen av nullvekstmålet blir første gang beskrevet i et brev fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet 31.10.2018 (Samferdselsdepartementet, 2018b). Dette er altså etter av byvekstavtalen har blitt vedtatt i Bergen og Nord-Jæren, men under prosess i Oslo og Akershus og i Trondheim. I brevet fastlås det at avtaleområdet skal følge kommunegrensene, men for de avtaleområdene hvor det er kommuner som blir sammenslått skal ikke de nye delene av kommunene omfattes av nullvekstmålet. Det skal gjøres unntak for de sammenslåtte delene vurderes som en «naturlig del av byområdet». Det blir etter sammenslåingene i 2020 dermed en forskjell på avtaleområdene og områdene hvor det skal måles nullvekst. Dette gir ulike utslag i de ulike byregionene.

For byvekstavtalen i Oslo og Akershus vil det ikke bli en veldig stor forskjell ettersom alle kommunene i Akershus allerede er med i avtaleområdet. For de byregionene med mindre avtaleområder, har denne avgjørelsen en mye større effekt hva gjelder pendling og hvor stort geografisk område som blir rammet.

Det geografiske avtaleområdet er fortsatt Oslo kommune og hele Akershus fylkeskommune, men målingen av nullvekst skal ikke foregå i de nye delene av sammenslåtte kommuner. Som i denne konteksten betyr at det som i dag er Rømskog kommune (som i dag ligger i Østfold som skal slås sammen med Aurskog-Høland kommune), Røyken kommune (som i dag ligger i Buskerud skal slås sammen med Asker), Hurum kommune (som i dag ligger i Buskerud skal slås sammen med Asker kommune) vil bli en del av avtaleområdet, men ikke en del av området hvor det skal måles nullvekst. Dagens Akershus forblir måleområdet for nullvekst.

Intensjonene bak avgrensningene blir ikke utbrodert noe mer i brevet (Samferdselsdepartementet, 2018b) enn at de nye delene av avtaleområdene er spredtbygde land-/øykommuner rundt byene, som ikke naturlig kan kalles byområder. En

slik argumentasjon er ikke like relevant i Oslo og Akershus, da veldig mange av kommunene i Akershus, som er en del av området hvor det skal måles nullvekst heller ikke er byområder. Men skillet mellom det urbane og rurale går også på pendlemønstrene. Den funksjonelle byregionen er jo i stor grad bygd opp av bo- og pendleforhold. Denne utfordringen blir fremhevet av statlig representant:

«Og en prosess på det at du kan ikke bare ta den ene bykommunen i midten når pendlingen skjer fra omlandet. For oss er jo det ganske selvsagt at du må se på det funksjonelle byområdet» (Intervju administrativ representant, departement)

Nullvekstmålet er i utgangspunktet et mål for urbane områder, så det er ikke en kontroversiell avgrensning. I Tønnesen et al. (2018) pekes det på at hele avtaleområde må oppnå nullvekstmålet, ikke bare kjernebyene, og at det blir vanskeligere å oppnå nullvekstmålet jo større geografisk område som blir definert. På den andre siden blir målet stadig mindre ambisiøst, og lettere å oppnå jo nærmere målingene skal skje i byen, hvor veien er kortest for å legge om til kollektive alternativer.

De store forskjellene mellom de rurale og urbane kommunene ble pekt på som en utfordring med tanke på det å skulle oppnå nullvekstmålet. I intervjuene ble muligheten for at rurale kommuner kan oppnå nullvekstmålet beskrevet som veldig krevende med tanke på å løse utfordringen med kollektivløsninger i rurale områder (intervju administrativ representant Bærum; intervju administrativ representant, Asker kommune).

«i fjernere deler av kommunen så er avstandene så store, og så er det så dårlig utbygd kollektivtransport at det tror jeg at selv miljøentusiastene skjønner det» (Intervju politisk representant, Asker kommune)

«Der har jo departementet erkjent at nullvekstmålet må faktisk vurderes ut i fra geografi. Og at man ikke kan stanse all vekst i grisgrendte strøk.» (Intervju administrativ representant, Asker kommune).

Sitatet viser at differensieringen av nullvekstmålet i Asker sitt tilfelle, som er den kommunen hvor dette får størst betydning, oppleves som en god vurdering av geografiske forhold. Sett i

sammenheng med regional plan vil dette kunne sørge for stadig vedlikeholdsvekst. Det blir også understreket at med den kommende sammenslåingen av Akershus og Buskerud til Viken fylkeskommune blir denne forskjellen på det urbane og rurale enda viktigere.

5.4 OPPSUMMERING

I kapittel har de ulike avgrensningene blitt gjennomgått med hjelp av å kategoriske funnene i den empiriske analysen etter geografiske argumentasjoner.

Avtaleområdet og område for nullvekstmålet er ikke like kontroversielle som hva avgrensningen av avtalepartene er, selv om avgrensningen av område for nullvekstmålet er mer direkte viktig for å oppnå byveksttalens målsetninger.

De argumentasjonene av avtaleparter som ble oppfattet som mest sentrale er de som bygger på de tradisjonelle skillelinjene mellom areal- og samferdselssektoren. Dette er hvorvidt en kan differensiere på kommunene i Akershus fylkeskommune, og om investeringer i infrastrukturen som førende for avgrensning. I tillegg er omfangsutfordringer beskrevet som skala/effektivitet sentralt, men som også bygger på prosedurale hensyn. Det gjør også argumentasjonen om hvorvidt om prosessen rundt utredningene før byveksttalen ble førende for hvem som endte opp som avtaleparter. Bybåndet og regionale byer var det rent geografiske argumentasjonene, hvor bare bybåndet ble videreført i utredningene.

KAPITTEL 6 ANALYSE AV BYVEKSTAVTALEN EFFEKTER

I dette kapitlet analyserer jeg hvilke effekter byvekstavtalen kan ha på planleggingssystemet og for innbyggere. Sentralt er hvordan forhandlinger og samordningen av sektorene ser ut til å ha fungert frem til nå.

6.1 EFFEKTER FOR PLANLEGGINGSSYSTEMET

For å analysere effektene av avgrensningene og byvekst på planleggingssystemet bruker jeg teorier om forhandlinger og makt, samstyring og trading zones.

6.1.1 GOVERNANCE FAILURE TIL SAMSTYRING?

Kan det ha gått fra at det har vært en brist i hvordan sektorsystemet har fungert, en governance failure, til at samarbeid og koordinering preger styringen, altså samstyring?

Det kommer frem i flere av intervjuene at bakgrunnen for behovet byvekstavtalen springer ut i fra en opplevelse av at planer som har blitt laget ikke blir tilstrekkelig fulgt opp. Enten fordi det har blitt inngått for få juridisk bindende planer eller fordi de avvikes eller at ikke juridisk bindende planer blir fulgt opp (Intervju Bærum; Intervju Asker). Det blir fremstilt som en at en brist i samordningen og koordinering, som en governance failure som krever sin egen versjon av Samhandlingsreformen (Hanssen et al., 2014). Plansystemet blir fremstilt som for svakt:

«Men det vi ser jo at det er jo vanskelig for kommuner og andre å forplikte seg bare gjennom det planverket vi har. For det ser vi jo, så det er en forsterking av det allerede eksisterende planverket og en forsterking av det å forplikte seg som man har sett behov for. At skal man gi penger så må det også følge med en forpliktelse, og da har det ikke holdt med de tradisjonelle planene.» (Intervju Bærum kommune, s.2)

Dette sitatet viser eksplisitt hvordan det er den ulike sektortankegangen med ulik fordeling av fagområder som er utfordrende å overkomme:

«Arealpolitikken er kommunalt ansvar. Og det store riksveisystemet og skinnegående trafikk på jernbane er statlig. Skinnegående trafikk, persontrafikk på t-banen er fylkeskommunalt. Man prøver å avbøte gjennom avtale den mismatchen som er

gjennom både forvaltningsnivåer og der det også er økonomisk behov for økonomisk spleiselag så kanskje avtale strukturen er bedre egnet til enn klassisk bevilgningsstruktur, da.» (Intervju administrativ forhandler, Bærum kommune)

Byvekstavtalen er dette avtaleverket som kan sørge for en samordning mellom SD og KMD, horisontal samordning, samtidig som en vertikal samordning med alle forvaltningsnivåene representert i ett avtaleverk. For flere av intervjuobjektene fremstår byvekstavtalen som et tydeligere og mer målrettet verktøy med tanke på å fordele midler, og det er en optimisme med tanke på at avtalen vil sørge for et «strammere» avtaleverk:

«Ja, og med en gang man inngår slike avtaler så blir det formelt, med definerte målsetninger: nasjonale målsetninger om nullvekst, Parisavtalen, regionale planer etc. Man tvinges til å beskrive hele bildet, og da kommer kompleksiteten med areal og transportplanlegging frem. Samarbeid er avgjørende for å nå målet om nullvekst. Uten å ha direkte erfaring med byvekstavtaler så tror jeg det er et bra instrument.» (Intervju administrativ representant, Asker kommune)

Det stramme rammeverket samles rundt en tydeligere målsetning som gjør det lettere å se på det store utfordringsbildet.

I intervju med administrativ representant i departement har hen en oppfattelse av en mye tettere horisontal samordning:

«Jeg ser jo den gode tingen som er mellom våre to departementer. Jeg ser jo de folkene på byseksjonen i samferdselsdepartementet oftere enn jeg gjør med mange andre på min avdeling. Det er jo en kjent kritikk med den fragmenterte staten som driver med hver sine mål, eller fylkeskommunen og kommunen, men her får vi det tettere. Og det med å jobbe med samordnet areal og transportplanlegging har vi jo holdt på med lenge. Men da må vi jo prøve å lykkes da.»

Dette understøttes også av funn fra Tønnesen, Krogstad, Christiansen og Westskog (2018), om at samordningen av areal og transport later til å føre til økt samordning mellom departementene. Men har avtalene den samme effekten for samordning mellom nivåene? Bærum, Skedsmo og Oppegård kommuner er i dag representert med administrative og politiske forhandlere rundt samme bord som fylkeskommunen og staten. En diagonal

samstyring er krevende hva gjelder maktbalanse og jevnbyrdighet. En slik situasjon vil det som nevnt være krevende å være en underordnet part i forhandlinger, som ikke nødvendigvis oppleves som samstyring (Hanssen & Myrvold, 2017). I det overnevnte intervjuet påpekes det nettopp at «også har det stor betydning hvordan man forhandler i avtalen», «dette er forhandlinger for viderekomne», som understreker at forhandlingssituasjonen er svært krevende.

6.1.2 BYVEKSTAVTALEN KAN STRAMME OPP REGIONAL PLAN

Nullvekstmålet er en målsetning som regionale plan har tatt inn over seg, og hvor målsetningen er knyttet til de fleste areal- og transporttiltak. Staten har forpliktet seg til å bevilge penger om målsetninger i bymiljøavtaler og byvekstavtaler blir nådd. Regionale planer må derfor være gode nok styringsverktøy for å bygge opp under de samme målsetningene for å utløse bevilgningene. Samtidig er byvekstavtalen en avtale som skal brukes som et verktøy for å følge opp føringer i regional plan, og «gi en økt forpliktelse og løfte regional plan på den måten.» (Intervju statlig representant). Videre i samme intervju påpekes det at byvekstavtalen tidvis også kan brukes til å «stramme opp» regional plan:

«Ja, for det som jeg sa at byvekstavtalen skal bygge på regional plan. Men hvis den ikke holder mål, så kan man også i byvekstavtalen, som jeg synes vil være naturlig, peke på sånn som de gjorde nå sist på Nord-Jæren, at denne må rulleres for å stramme opp slik og sånn. for ellers er den ikke et godt nok styringsverktøy for å nå nullvekstmålet.»

Proessen beskrevet i disse sitatene bryter med hvordan planlegging skjer etter forvaltningssystemets oppbygning og prinsipper som er gjennomgått i kapittel 4. Dette sikrer en bred forankring av temaene som dekkes. For å møte gapet som oppstår hvor det er sprik mellom nasjonale mål og lokal planlegging, mener Kalliomäki (2015) at en mer eksplisitt håndtering av utfordringene gjennom coproducing trading zones ville kunne utvide mulighetsrommet fremfor å planlegge med demokratisk underskudd.

Hva betyr det når det i prosessen med å forhandle byvekstavtalen blir åpnet for å påvirke hva innholdet i regional plan skal inneholde? Dette har påvirkninger for hvordan

forvaltningssystemet fungerer og for hvordan møtet mellom demokratiske verdier om innsyn og transparens i arealforvaltningen møter strategisk forhandlingskultur.

Ved utarbeidelse av regional plan er det åpent og tilgjengelig hvilke innspill de har kommet med (Plansamarbeidet, u.å.). Men om byvekstavtalen for Oslo og Akershus ligner på de tidligere vil man ikke kunne se hvilke parter som har bidratt med hvilke elementer. I formuleringer som: «Det åpnes opp for tilpasning etter lokale forhold og forutsetninger, men understreker at lokale tilpasninger må bidra til at man når felles mål» (Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015, s. 26) kommer fleksibiliteten i planen frem, som viser at for kommunene er det en hel rekke ulike utfordringer knyttet til dette med areal- og transport. For kommunene operer de i en helt annen romlig kontekst og skala (Moss, 2012) enn stat og region gjør, og har mest sannsynlig en mer kompleks oppfattelse av utfordringsbildet for deres spesifikke kommune (Davoudi, 2008; Healey, 2007). Implikasjonene av dette drøftes videre i kapittel 7.

6.2 EFFEKTER FOR INNBYGGERE

Det er viktig å være kritisk til hvilke konsekvenser nye planleggingsverktøy kan få også for innbyggere. Den avtalebaserte byutviklingen har ikke prosesskrav som ivaretar innbyggeres interesser og medvirkningsmuligheter.

6.2.1 GJENNOMSIKTIGHET

Regional plan må følge de prosesskrav som ligger i plan- og bygningsloven (2008), noe som innebærer diskusjon og overveielser mellom ulike synspunkter fra en rekke aktører. Dette kommer ikke nødvendigvis eksplisitt frem i selve planen, men innspillene er tilgjengelig på nett som en del av plangrunnlaget og de har blitt kommentert og besvart. Dette er planleggingsprosess som er tuftet på postmodernistiske trekk om drøftinger og overveieelse, idealer som er en del av planleggingsforvaltningen. For byvekstavtalen er det helt andre spilleregler som gjelder. I oppstartsmøtet til byvekstavtalen skal aktørene bli enige om de ønsker å ha åpne eller lukkede møter under forhandlingene. KMD og SD oppfordrer til dette, men har lagt til rette for at det skal være greit å forhandle for lukkede dører om noen av de «lokale partene setter seg tvert imot».

Det er noe som må med i vurderingen og evalueringen av dette avtalesystemet. Det er viktige poeng, for å si det sånn. Det man gjør nå er at man velger vel jevnt over, mener jeg, å hå åpne forhandlingsmøter» (intervju statlig representant)

I Oslo og Akershus har det kun blitt gjennomført ett eller to møter. Informasjon om hvorvidt det er endelig avgjort om forhandlingene skal være åpne eller lukket er ikke tilgjengelig, enten i dag eller i tiden som kommer. Argumentene forblir likevel de samme, da mer åpenhet vil gi en legitimitet for forhandlingene.

For Bærum kommune som er deltakende i forhandlingene var de klare på at åpne forhandlinger ville bare flytte den reelle forhandlingsprosessen til bakrommet:

«Forhandlinger, og full åpenhet med for eksempel presse tilstede vil ofte ende med at det ikke blir forhandlinger, men at folk refererer sine grunnstandpunkter.»

(Intervju administrativ forhandler, Bærum kommune)

Balansen mellom åpenhet og rommet til å gjøre faktiske forhandlinger er en krevende utfordring. Åpne forhandlinger kan, i følge Bærum kommune, bidra til å sinke prosessen da det som foregår ikke er de reelle forhandlingene, men heller et spill for galleriet. I tillegg mente de at forarbeidene til forhandlingene er hvor transparensen sikres (intervju administrativ representant, Bærum kommune). Dette er en del av det politiske mulighetsrommet som blir beskrevet i teorien, som avklares i forkant av forhandlingene med det organet som deltakerne i forhandlingene representerer. Mandatet fra dette skal sette rammene for mulighetsrommet til representanten. Men om dette er tydelig og skal være åpent og mulig å få innsyn i utenfra, utfordrer dette synet på hvorfor selve forhandlingene ikke skal være åpne. Den krevende avveiningen, og at det kan påvirke demokratiske elementer i planleggingen beskrives slik i et av intervjuene:

Men det som er krevende er jo det demokratiske aspektet i beslutningen rundt dette her. Med at hvis du legger til grunn at dette er avtaler, og avtaler blir til gjennom forhandlinger, og forhandlinger blir til gjennom lukkede møter hvor det er give-og-take og kompromisser. Så reiser det seg jo et spørsmål om de demokratiske elementene i forhold til både gjennomsiktighet og ansvarliggjøring. Ansvarliggjøre dine politikere for hva de har stemt. Oslopakke 3 er et godt eksempel på det, hvor vi

vet at det forhandles heftig på bakrommet og kommer ut med en avtale hvor det er fordelt midler til ting hvor du ikke kan angripe ... pakken er der og du kan ikke angripe bare ett element, for da endrer hele saken seg. Så det er et tankekors. (Intervju Bærum, s.8).

Det er en krevende oppgave å skulle finne ut hvilke parter som står bak hvilke elementer i en avtale som byvekstavtalen. Den blir en helhetlig pakke hvor det mest sannsynlig ikke blir mulig å rikke på noen av brikkene. Når en avtale legges frem for politisk behandling i kommunestyret og fylkestinget er det avgjørende at avtalen har blitt løpende involvert i prosessen (Hanssen et al., 2014). Det er ikke nødvendigvis noe påvirkningsrom igjen når avtalen blir lagt frem for endelig vedtak hos kommestyret eller fylkestinget:

«så skal jo alle avtalene politisk behandles av alle nivåene. I stortinget, fylkestinget og kommunestyret. Så til slutt skal det være underlagt demokratisk prosess. Men det er et fait accompli som blir lagt frem da.» (Intervju administrativ forhandler, Bærum kommune)

6.2.2 PÅVIRKNINGSMULIGHETER

Hvordan kan så en innbygger finne ut hvem som skal ansvarliggjøres for politikken pakken inneholder? Det er alle partene som en helhet som er ansvarlige for innholdet. På tvers av sektorer og på kryss av forvaltningsnivåer. Som påpekt i intervjuet med Bærum kommune er det «et tankekors» at det blir vanskelig å kunne endre på den politikken som blir lagt frem. I intervju med administrativ representant i Asker kommune beskrives det som at pakker som byvekstavtalen kan fordele ansvaret utover flere instanser og at man som lokalpolitiker ikke blir stående med ansvaret:

«Om du ser på det fra et lokalpolitisk perspektiv, så tror jeg en byvekstavtale gjør det enklere for lokalpolitikere å stå imot forventningene fra befolkningen.

Beslutningene om utvikling generelt i samfunnet tas på statlig nivå, mens gjennomføringen skjer lokalt. Da er det ikke alltid lett å være lokalpolitiker. Med en byvekstavtale er en komplett pakke definert gjennomført, og ansvaret fordeles på lokalt, regionalt og statlig nivå. Det blir lettere å forklare sammenhengen for den enkelte innbygger. Man fjerner ansvaret litt, og løfter hele saken opp. Jeg tror at

nettopp denne fordeling av ansvar er fordelen med byvekstavtaler» (Intervju administrativ representant, Asker kommune)

I samme resonnement kommer det frem at representanten tenker at nettopp dette vil gjøre det tydeligere for innbyggerne hva man gir og hva som blir effektene:

«Men om du har en avtale, så er det tydeligere. Dette er avtalen, dette får vi, og dette må vi gi, og dette får vi tilbake, denne effekten blir det»

I alle intervjuene ble de demokratiske aspektene sett på som viktig, men det var vanskelig å se for seg hvordan dette kunne løses i denne runden av byvekstavtalen. Det er absolutt mulig at byvekstavtalen vil kunne utvikle prosessen sin ettersom tiden går, noe som ble åpnet for flere av intervjuene:

«Men det skal jo evalueres etter hvert. Denne måten, fungerer det, er det en god måte? Bør det kobles til PBL og systemene der for å få gode formalkrav til det? Det er sånt som man kanskje kan ta med.» (Intervju statlig representant)

Det er mange deler av byvekstavtalen som er komplekse, men det er altså ikke gjort noen spesielle tiltak for å møte nettopp denne problemstillingen. Sett uti fra de mulighetene som Kalliomäki (2015) peker på at avtaleverk i møtet med arealplanlegging og samferdselsplanlegging kan romme, hadde det vært mulig å legge til rette for en helt annen bruk av interaksjonsfeltet mellom fagfeltene. En trading zone-tilnærming ville ha tatt utfordringene med demokratisk underskudd på alvor brukt interaksjonen til å utforske nye medvirkningsmetoder som kunne sikre legitimiteten til prosesser som kan sikre oppfyllelse av nasjonale mål på lavere nivå.

Om forhandlingene fortsetter å ta lenger tid enn hva som først ble estimert (slutten av 2018), kan man i det minste håper på at avtalepartene tar tiden til hjelp:

«Så jeg tror nok at de, hvis man kommer til forhandlingsbordet noen gang da, så tror jeg nok at det er gunstig at det er litt tid før man kommer dit eventuelt. For da kan man gjøre seg kjent med hva det innebærer av positive og negative effekter. Og det å trygge befolkningen.» (Intervju politisk representant, Asker kommune)

6.3 OPPSUMMERING

I kapittel 6 har effektene blitt analysert. De viktigste funnene gjort her er hvordan byvekstavtalen ser ut til å ha en positiv horisontal samordning av sektorene. Videre kommer det frem at byvekstavtalen kan brukes til å sørge for at regional plan er tydelig nok for å følge opp de nasjonale målsetningene. Om intensjonen er aldri så god er dette en uheldig innblanding i hvordan de ulike forvaltningsnivåene skal planlegge, og strider med verdier og prosesser i PBL.

For innbyggerne, med tanke på medvirkning og påvirkning er ikke byvekstavtalen en avtale som sikrer demokratiske prosesser og verdier. Dette kan tyde på at sektorsamstyringen ikke er fullendt.

KAPITTEL 7 KONKLUDERENDE DRØFTING

I dette kapitlet vil jeg trekke funn avdekket i den empiriske analysen opp mot oppgavens hovedproblemstilling:

Hvordan kan de prosessuelle og geografiske avgrensningene av byvekstavgiften i Oslo og Akershus forstås ut i fra teoretiske perspektiver på avgrensning, og hvilke demokratiske effekter kan avgrensningene og byvekstavgifter ha?

Jeg vil starte drøftingen med å minne om Moss' (2012, s. 8) ord: «... spatial fit remains highly important, but the pursuit of perfect spatial fit is fundamentally flawed». I denne drøftingen vil jeg trekke på disse betraktningene om hvorfor spatial fit er utfordrende for byvekstavgiften og hvorfor man allikevel burde etterstrebe konseptet. Dette er drøftinger som bidrar til å besvare på problemstillingen min.

For å starte et sted, kan jeg starte med å påpeke at byvekstavgiften er et rammeverk som med sin samordning av både vertikale og horisontale aktører, ikke akkurat har oddsene på sin side hva gjelder å skulle skape en romlig organisering som tar inn over seg alle faktorene som er nødvendig. I kjernen av avgrensningen står målet, eller det burde i alle fall stå der, og målet er nullvekst i personbiltransport, og vekst i byområdene skal gjøres med kollektivt, sykkel og gange. Dette er et mål aktørene kan enes om, men ulik stedsforståelse, problemforståelse, virkemidler, maktforhold og verdier er noe av det som gjør at det romlige aspektet av byvekstavgiften ikke får all den oppmerksomheten det fortjener. Byvekstavgiften kanskje den viktigste utviklingen for samordningen av areal- og transportplanlegging og det er en rekke faktorer som gjør det krevende å finne enighet, også om den geografiske komponenten.

For å kunne gjøre en romlig avgrensning som har noe nytte for seg hva gjelder å oppnå mål om nullvekst gir deg god mening å følge opp det målsetningen hadde som grunnpremiss i seg selv, nemlig at det skulle gjelde for byområder. I den empiriske analysen av geografiske prinsipper var det bare «bybåndet og regionale byer», samt «det urbane/rurale» for avgrensning av området for måling av nullvekst. I disse kategoriene blir forskjellen mellom

by og land understreket av hensyn til målet. For måling av nullvekst gjelder hele dagens Akershus, noe som solid underbygger en omstilling for den funksjonelle området rundt kjernebyen Oslo, hvorfor denne argumentasjonen ikke strekker seg til å omfatte de fremtidige nye delene av fylkeskommunen er litt mindre tydelig.

Skillet mellom den tettbygde byen og omlandet har blitt gjort av mange ulike hensyn tidligere. I denne sammenhengen har det i regional plan blitt gjort et forsøk på å avgrense det som i dag er det sammenhengende og tette byen, det urbane hovedstadsområdet bybåndet. Bybåndet har sine svakheter, og kan med innlemmingen av Ski i båndet fremstå som like opptatt av jernbanesatsinger og samferdselstankegang. Men likevel greier bybåndet å skille ut det tette og sammenhengende området hvor det er sannsynlig at Oslo i fremtiden vil vokse seg enda tettere og i mer urban tekstur. Bybåndet ble tatt med videre fra regional plan til utredningene, men der blir helheten fragmentert. Om bybåndet hadde blitt tatt mer på alvor kunne området som i dag utgjør tettstedet Oslo fått en plattform for felles utvikling. Konsekvensene av at området byen ligger i ikke samsvarer med et enhet kan gi romlige og sosiale konsekvenser, ulik livskvalitet og sosiale forskjeller (Simeonova et al., 2017). Ulike muligheter for vekst innad i bybåndet kan gi en ujevn utvikling over et område som burde sees i sammenheng. Der hvor Tønnesen (Tønnesen, Krogstad, Christiansen, & Isaksson, 2018) sier at mange parter kan vanne ut målet – så kan det i dette tilfellet bli for få til å ha en innflytelse over sammenhengen i det urbane området.

SEKTORTANKEGANGEN

Utgangspunktet for byvekstavtalene er mange tiår med transportpakker, som skal nå forenes med arealplanlegging. Funksjonalistisk mobilitetstankegang og plansystemets arealforvaltning. De ulike tilnærmingene til sted og rom som sektorene bygger på er i utgangspunktet en stor barriere, noe som kommer frem i den empiriske analysen gjennom den store entusiasmen over å endelig få til en samordning. Til og med kommuner som har blitt stående utenfor forhandlingene understreker at nå er i alle fall en plattform skapt, og så kan man jobbe videre ut i fra dette. Dette tydeliggjør dette at samordningen har vært etterlengtet og kompleks. Den empiriske analysen viste hvordan argumenter som at «alle eller ingen» må med, fra fylkeskommunenes side, et typisk sektortrekk for arealplanleggingen har vært en stor utfordring å overkomme. På den andre siden møtes

dette med en type tankegang som fremstår som typisk for samferdselssektoren, nemlig at «investeringer i infrastruktur» burde være avgjørende for hvilken avgrensning som er relevant. Det vites dessverre ikke hvor stor grad de ulike synene kommer eksplisitt frem når partene diskuterer, og Healey (i Galland & Grønning, upublisert) argumenterer for at dette danner baktepper for intensjonene aktørene har for steder, og burde derfor være tydelige og bli mer systematisk behandlet. Dette ville kunne bidra til større transparens om både innhold og strategi for utviklingen av byvekstavtalen. Kalliomäki (2015) på sin side ville også argumentert med at å gjøre standpunktene tydelige og gå inn i en mer utdypende interaksjon mellom fagfeltene. Ikke nødvendigvis for å forsøke å rikke ved verdsettene, men for å skape en felles plattform som innebærer å utforske og skape felles arbeidsmetoder og konsepter som gjør samarbeidet til noe mer enn bare overlappende felter.

I tillegg er det argumenter som handler mer om hvordan avgrensningen faktisk direkte kan påvirke måloppnåelsen som argumentasjonen om «skala og effektivitet». På bakgrunn av teori og funn fra den empiriske analysen handler dette både om å begrense antall parter for å kunne bli enige, og begrense det geografiske omfanget for å kunne oppnå målsetningene. Etter min mening bommer begge disse argumentasjonen på det som er kjernen, som burde dreie seg om hvilken skala må til for å nå målsetningen.

FORHANDLINGENE

Om byvekstavtalen skulle få sin romlige avgrensning i det berømte vakuomet, som ikke eksisterer, kunne kanskje nettopp en slik idealistisk avgrensning vært mulig.

I utgangspunktet er grunnlaget for sammensetningen regional plan, med tre forslag til hvordan et samarbeid om areal- og transportutfordringer kunne organiseres. Dette var da enten infrastruktursatsningene, bybåndet eller regionale byer, grovt inndelt. Videre i prosessen var det SD og KMD som sammen med Skedsmo, Bærum og Oppegård kommuner som skulle utrede hvordan organiseringen av samarbeidet kunne løses i hovedstadsregionen. Forslagene til modell for løsning av byvekstavtalen snevret alternativene inn til bybåndskommunene. Så de reelle alternativene var ulike kombinasjoner av kommuner i bybåndet som avtaleparter. Frem til dette fremstår prosessen relativt

transparent, men det er spranget mellom dette utgangspunktet og sluttresultatet at prosessen fremstår som uklar og dårlig begrunnet, sett fra et arealfaglig ståsted. Denne oppfatningen blir understreket i intervju med administrativ representant i departement, hvor hen sier at det var politiske samtaler, mer enn faglige og prinsipielle standpunkter som lå til grunn for en avgrensning.

I dette tilfellet er ikke bare den ulike sektortangegangen en utfordring, men selve prosessen og forhandlinger med aktører som er forskjellige. I tilfellet med byvekstavtaler kan det ut i fra utredningene og intervjuet med statlig representant, at politiske samtaler i forbindelse med utredningene la grunnlaget for hvilke kommuner som ble avtaleparter. I den empiriske analysen kalles denne argumentasjonen «rett sted til rett tid». Dette bærer preg av strategisk posisjonering, men det er usikkert hvem som står bak posisjoneringen. En strategisk posisjonering som bygger opp til strategiske forhandlinger, hvor en mye større grad av deliberasjon var ventet fra noen kommuner. Rommetvedt sin inndeling av strategisk og deliberative forhandlinger (i Hanssen et al., 2014) blir veldig aktuelle i denne konteksten, fordi de ulike partene kommer fra tradisjoner hvor sin forhandlingsmodell er den typiske.

Når de allikevel har endt opp med strategisk modell, som etablert i den empiriske analysen ble et resultat av at KMD foreskrev en slik løsning, mot noen av partenes interesser, vitner det om at maktforholdene i forhandlingene også har spilt en rolle. Over/underordning i et hierarkisk system som plansystemet vil mest sannsynlig prege forhandlingene, selv om man i utgangspunktet legger opp til en mer egalitær utvikling med jevnbyrdighet i forholdet mellom partene (Vabo & Røiseland, 2008).

Maktperspektivet er ikke bare relevant rundt selve forhandlingsbordet. Hvis vi ser til Moss (Moss, 2012) sin tilnærming til makt blir det tydelig at grunnen til at det er viktig for kommunene å være en del av byvekstavtalens avtaleparter er at maktkonstellasjoner endrer seg med romlig rekonfigurasjon. Så lenge alle kommunene er en del av avtaleområdet, blir det å være avtalepart den viktige arenaen for å posisjonere seg i regionen. Det oppfattes av Asker kommune, som ikke er en avtalepart, som at utvalget fører til en rangering av de regional byene som ble utpekt i regional plan. Maktrelasjonene og posisjonene i regionen vil

trolig påvirkes som en følge av den romlige ordningen. Dette fremstår som et kjernepunkt. Både Davoudi (2008) og Healey (2007) fremhever hvor viktig posisjonering er for steder når det kommer til hvilke følger det får oppmerksomhet. I tillegg til å skulle nå det viktige målet om nullvekst, blir byvekstavtalen er viktig arena for kommunene å være mest mulig relevante på, fordi det former mulighetene for utvikling i fremtiden, både gjennom politiske og økonomiske investeringer, som kommer frem i intervjuene. Albrechts og Balducci (2013) oppsummerer dette godt:

«transformative and integrative public sector-led co-productive socio-spatial process through which visions or frames of reference, justification for coherent actions, and means for implementation are produced that shape, frame and reframe what a place is and what it might become” (Albrechts & Balducci, 2013, s. 18)

Slik som det også blir påpekt om forståelse av sted byvekstavtalens elementer, slik som avtalepartene, bidrar til å skape nye stedsforståelser som det ikke er mulig å nå si hvilken tyngde som vil bli gitt til denne romlige konfigurasjonen.

Forhandlingene bærer preg av at det er noen uavklarte elementer hva gjelder samordningen av sektorene. Avtalen bærer preg av uoverenkomster mellom de ulike verdisynene på for eksempel hvorvidt det skal ligge geografiske prinsipper til grunn for avgrensningen av avtaleparter eller ikke. Ved å behandle samhandlingen som en trading zone ville det kunne vært mer rom for å sikre interaksjon som kunne resultere i synergieffekter, fremfor å føre strategiske forhandlinger hvor noen går tapende ut.

EFFEKTER AV AVTALEN FOR PLANSYSTEM OG INNBYGGERE

Byvekstavtalen blir sett på som mer bindende enn hva planer og strategier innen plansystemet blir, dette bekreftes i alle intervjuene. I utgangspunktet er dette er merkelig oppfatning ettersom det er byvekstavtalen som er avtaleverket uten rammer i form av krav til prosess, medvirkning og form og ikke er juridisk bindende. Alle disse elementene er idealer som settes høyt i PBL, som forvaltningen jobber ut ifra. Men i byvekstavtalene er målsetningene tydelige, tematikken er snevrere, og det er konsekvensene av å ikke følge opp avtalen kan gå ut over økonomiske investeringsprosjekter. Selv om byvekstavtalen blir

oppfattet som et godt og nyttig verktøy, sier den like mye noe om at plansystemet og samordningen mellom sektorer i dag kan oppfattes som en governance failure, slik som helsesektoren også fikk Samhandlingsreformen for å bøte på (Hanssen et al., 2014). Det er verdt å spørre seg om avtaler av denne typen blir som et plaster på såret, fordi problemet er dypere og mer fundamentalt for hvordan den norske systemet organiserer seg løser samfunnsutfordringer sektorvis.

I den empiriske analysen kom det nemlig frem et kritisk funn, om hvordan byvekstavtalen kan brukes som et verktøy til å stramme opp regional plan. Arealforvaltningen jobber ut fra et finstemt demokratisk system, hvor hvert forvaltningsnivå har sine juridisk-administrative områder, og relativt mange prosessregler å følge for planlegging. Idealene i PBL er tett knyttet til disse prosessene, hvor åpne og demokratiske prosesser sikrer påvirkningsmuligheter og transparens. Arealmyndigheten ligger hos kommunene, men retningslinjer og føringer fra nasjonalt og regional nivå styrer planleggingen. Når byvekstavtalen som er et avtaleverk med strategiske forhandlinger, hvor en liten gruppe med avtaleparter, kan påvirke hva innholdet i regional plan skal være, er dette et en kritisk utvikling for demokratisk utvikling. Det blir nevnt i flere av intervjuene at byvekstavtalen blir ansett som mer bindende og tydeligere, så det er tydelig et behov for at noe kanskje må gjøres fra det regionale målet hva gjelder planer. Denne løsningen fremstår imidlertid som ugjennomsiktig og direkte udemokratisk. Sett i sammenheng med at forhandlingene er strategiske, og foregår for lukkede dører blir det enda større grunn til å være kritisk.

Medvirkning og påvirkning er tilsidesatt i byvekstavtalen, men det er ikke en nødvendighet av avtalemодellen. Arealplanleggingen har som nevnt mye sterkere og tydeligere demokratiske idealer enn hva samferdselsplanlegging baserer seg på. Byvekstavtalen sikrer sin demokratiske legitimitet ved at den er et gjennomføringsverktøy til regional plan og produktet skal forankres i fylkesting og kommunestyre, slik som representativt demokrati fungerer. I kapittel 6 kommer det frem i alle av intervjuene av det virker veldig kompleks å skulle sikre medvirkning eller påvirkning knyttet opp mot byvekstavtalen. Ved å eksperimentere, eller i det hele tatt prioritere demokratispektet, for eksempel gjennom en trading zone kunne alternative metoder sikret tilgangen på dette. I intervju med statlig representant blir det fremhevet at det demokratiske aspektet er noe som må vurderes, også

om det skal knyttes opp til PBL. Den enkleste løsningen å sikre demokratiske verdier ville være å ha kunne sørge for transparens i prosess. Det burde ha vært sikret i prosessen frem til forhandlingsbordet, og for tiden fremover.

De geografiske avgrensningene som blir foreslått i regional plan og i utredningene er i utgangspunktet gode, og kunne sikret en god spatial fit for håndtering av det som i dag utgjør Oslo by. Prosessen med forhandlinger og maktperspektiver – hele konteksten som gjør spatial fit til en «umulig» oppgave har påvirket hvordan avgrensningene til slutt ble gjort. For i prosessen med å finne en avgrensning av samarbeidet basert på geografiske prinsipper har mulighetene for posisjonering trolig fått en stor rolle.

Det har heller ikke blitt plass til store demokratiske refleksjoner, i alle fall ikke dit byvekstavtalen for Oslo og Akershus har kommet i dag. Selv om samordning mellom sektorene er veldig viktig for å kunne møte klima- og miljøutfordringer, går avtalen på bekostning av demokratiske prosesser, både for plansystemet og for innbyggernes medvirkningsmuligheter.

KILDELISTE

- Akershus fylkeskommune & Oslo kommune. (2015). *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. Retrieved from
- Albrechts, L. (2012). Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective. *Planning Theory*, 12(1).
- Albrechts, L., & Balducci, A. (2013). Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans. *The Planning Review*, 49(3).
- Askheim, S. (2018). Akershus. In *Store Norske Leksikon*.
- Balducci, A., & Mäntysalo, R. (2013). Introduction. In A. Balducci & R. Mäntysalo (Eds.), *Urban planning as a trading zone*: Springer.
- Bergen kommune, Hordaland fylkeskommune, Samferdselsdepartementet, & Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Byvekstavtale mellom Bergen kommune, Hordaland fylkeskommune og Staten v/Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/contentassets/66644bf4b3e642acaf10bea324af42b8/byvekstavtale-bergen-2017-2023.pdf>:
- Cresswell, T. (2004). *Place. A short introduction*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Davoudi, S. (2008). Conceptions of the city region: a critical review.
- Davoudi, S., & Strange, I. (2009). *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*. London: Taylor & Francis Routledge.
- Everett, E. L., & Furseth, I. (2012). *Masteroppgaven. Hvordan begynne - og fullføre*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Falleth, E., & Saglie, I. L. (2012). Kommunal arealplanlegging. In *Utfordringer i norsk planlegging*.
- Falnes-Dalheim, A. (2018). Over 1 million innbyggere i Oslo tettsted. Retrieved from <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/over-1-million-innbyggere-i-oslo-tettsted>
- Galland, D., & Grønning, M. (upublisert). *Spatial Consciousness*.
- Givoni, M., Macmillen, J., Banister, D., & Feitelson, E. (2013). From Policy Measures to Policy Packages. *Transport Reviews*, 33(1), 1-20. doi:10.1080/01441647.2012.744779
- Haaby, V. M. (2018). *Begreper om en romlig orden: en caseanalyse av Lillestrøm, Lørenskog og Skedsmokorset i lys av regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. (Master), NMBU, Retrieved from <http://hdl.handle.net/11250/2505993>
- Hanssen, G. S., Helgesen, M. K., & Holmen, A. K. T. (2014). Den forhandlende kommune i samhandlingsreformen- forhandlingspraksis og lederegenskaper. *Norsk Statsvitenskapelige Tidsskrift*, 30(2), 108-130.
- Hanssen, G. S., Hofstad, H., & Higdem, U. (2018). *Plan- og bygningsloven - fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, G. S., & Myrvold, T. M. (2017). Storbyutvikling gjennom forhandling: byen som forhandler med statlige aktører. *Plan*, 49(5).
- Haraldseid, I. E. (2018). *Byvekstavtale som virkemiddel i regional og lokal planlegging - En casestudie av byvekstavtalen på Nord-Jære*. (Master), NMBU, Brage. Retrieved from <http://hdl.handle.net/11250/2557907>
- Harvey, D. (2004). *Space as a key word*. Paper presented at the Paper for Marx and Philosophy Conference, London. <http://frontdeskapparatus.com/files/harvey2004.pdf>
- Healey, P. (2007). *Urban Complexity and Spatial Strategy*. USA og Canada: Routledge.
- Heegaard, H. (2018). *Trondheimsregionens utgangspunkt for oppnåelse av nullvekstmålet : en kvalitativ studie av kommuneplanenes arealdeler*. (Master), NMBU, Retrieved from <http://hdl.handle.net/11250/2557777>
- Jacobs, J. (1961). *Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House.
- Jensen, R. H. (2011). Hvor går norsk planlegging? *Plan*, 43(03-04), 84-89

ER.

- Johannesen, A., Tufte, P. A., & Kristoffersen, L. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Kalliomäki, H. (2015). Reframing strategic urban planning as a 'coproductive trading zone' between state-led and place-based interests: Reflections from Maryland and Finland. *Land Use Policy*, 42, 113-123.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2009). § 6-1. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Retrieved from https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-/kapittel-6-statlige-planretningslinjer-o/-6-1-nasjonale-forventninger-til-regiona/id556761/
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). Statlige Planretningslinjer (SPR). Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/statlige-planoppgaver/statlige-planretningslinjer-spr/id664274/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018a). Byvekstavtaler. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by--og-stedsutvikling/Byvekstavtaler/id2454599/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018b). *Utredning om fremtidig organisering av samarbeidet om areal og transport i hovedstadsområdet*. Retrieved from
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (udatert). Om regional planlegging. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/regional-planlegging1/regional-planlegging/id2009052/>
- Massey, D., & Allen, J. (1984). *Geography matters!* : Cambridge University Press.
- Meld. St. 16 (2008-2009). Nasjonal Transportplan (2010-2019).
- 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).
- Miljøverndepartementet. (2012). *Veileder. Regional planstrategi*. Retrieved from https://www.vfk.no/globalassets/planportalen/dokumenter/roller-og-samhandling/regional_planstrategi.pdf
- Moss, T. (2012). Spatial fit, from Panacea to practice: implementing the EU Water Framework Directive. *Ecology and Society*, 17(3).
- Mäntysalo, R., & Kanninen, V. (2013). Trading Between Land Use and Transportation Planning: The Kuopio Model. In *Urban planning as a Trading zone*. Dordrecht: Springer.
- Mäntysalo, R., Jarenko, K., Nilsson, K. L., & Saglie, I.-L. (2015). Legitimacy of Informal Strategic Urban Planning—Observations from Finland, Sweden and Norway. *European Planning Studies*, 23(2), 349-366. doi:10.1080/09654313.2013.861808
- Nasjon, F. (2018). *The world cities in 2018*. Retrieved from http://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the_worlds_cities_in_2018_data_booklet.pdf
- Oslo kommune, Akershus fylkeskommune, & Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Byutviklingsavtale mellom Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Staten 2017-2023*. Retrieved from https://www.regjeringen.no/contentassets/201e42e84c7a4e66b927e86c970c366d/byutviklingsavtale_oslo_kommune_og_akershus_fylke.pdf:
- , Kommunal- og regionaldepartementet, (2008).
- Plan- og bygningsloven. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling. Retrieved from <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=pbl>
- Plansamarbeidet. (u.å.). Retrieved from <http://plansamarbeidet.no/horingsfasen/>
- Regjeringen. (2016). Norge har ratifisert Parisavtalen. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-har-ratifisert-parisavtalen/id2505365/>

- Sager, T., Bull-Berg, H., & Grindvoll, I. L. T. (2017). *Transportpakker. Litteraturgjennomgang og kartlegging av transportpakker som store offentlige investeringsprosjekter*. Retrieved from Trondheim:
- Samferdselsdepartementet. (2018a). Belønningsordningen, bymiljøavtaler og byvekstavtaler. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/kollektivtransport/belonningsordningen-bymiljoavtaler-og-byvekstavtaler/id2571977/>
- Samferdselsdepartementet. (2018b). *Byvekstavtaler - avgrensning av nullvekstmålet*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/contentassets/bfa1ac10452c474f896448916d1aa1e4/byvekstavtaler---avgrensning-av-nullvekstmålet-web.pdf>.
- Samferdselsdepartementet, & moderniseringsdepartementet, K.-o. (2018). 66,4 milliarder kroner i potten: Regjeringen inviterer i dag fylker og kommuner til forhandlinger om byvekstavtale. In (56/18 ed.): Regjeringen.no.
- Simeonova, V., Eupen, M. v., Clement, J., Baraggia, A., Hanssen, G. S., Hofstad, H., . . . Gerohazi, E. (2017). *Spatial dynamics and strategic planning in metropolitan areas*. Retrieved from <https://www.espon.eu/metropolitan-areas>
- Smas, L. (2017). Urban Contractual Policies in Northern Europe. *Nordregio Working paper*(3).
- Statens Vegvesen. (2015). *Oslopakke 1, 2 og 3. Historikk, status og utfordringer*. Retrieved from https://www.vegvesen.no/attachment/1167047/binary/1087765?fast_title=Historikk%2C+status+og+utfordringer+Oslopakke+3.pdf
- Stavanger kommune, Sandnes kommune, Sola kommune, Randaberg kommune, Rogaland fylkekommune, Samferdselsdepartementet, & Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Byvekstavtale mellom kommunene Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg, Rogaland fylkeskommune og Staten v/Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/contentassets/66644bf4b3e642acaf10bea324af42b8/byvekstavtale-nord-jaren-2017-2023.pdf>:
- Store norske leksikon. (2016). Oslo-pakkene. In *Store norske leksikon*.
- Tønnesen, A., & Christiansen, P. (2017). *Fra bompengepakker til bymiljø- og byvekstavtaler*. Retrieved from <https://www.toi.no/artikler-9000-serie/fra-bompengepakker-til-bymiljo-og-byvekstavtaler-article34774-235.html>
- Tønnesen, A., Krogstad, J. R., Christiansen, P., & Isaksson, K. (2018). Ambitious goals and tools to fulfil them. A study of opportunities and pitfalls in Norwegian metagovernance of urban mobility. Retrieved 02.03.19
- Tønnesen, A., Krogstad, J. R., Christiansen, P., & Westskog, H. (2018). Byvekstavtalene - balansekunst for nullvekst. Retrieved from <https://samferdsel.toi.no/forskning/byvekstavtalene-balansekunst-for-nullvekst-article33914-2205.html>
- Vabo, S. I., & Røiseland, A. (2008). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelige tidsskrift*, 24(01-02).
- Vibe, E. D. (2018, 21.02.18). [Oslo's urban development towards 2030].
- Yin, R. K. (2009). *Case study research. Design and methods*: Sage publications.

FIGURLISTE

Figur 1: Tettstedet Oslo. (https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/over-1-million-innbyggere-i-oslo-tettsted).....	4
Figur 2: Avgrensning av funksjonelt urbant område (FUA), det metropole urbane området (MUA) og det metropolopole utviklingsområdet (MDA) i oslo. (SPIMA report 2017, s.62).....	5
Figur 3: Kart over regional areal og transportstruktur, s.7. Hentet fra https://www.akershus.no/ansvarsomrader/samferdsel/samferdselsplanlegging/regional-plan-for-areal-og-transport-i-oslo-og-akershus/	39

VEDLEGG

Vedlegg 1: Kontaktskjema for intervju

Vedlegg 2: Intervjuguide

Intervjuguide

*Kort om masteroppgaven

*Kort om Cicero sitt prosjekt om byvekstvtaler

1. Innledende spørsmål:

- Kan du fortelle kort om din rolle i arbeidet med byvekstvtaler?

2. Avtalebasert planlegging

- Hva mener du er bakgrunnen for at vi i dag har behov for byvekstvtaler?

- Hva tenker du om statens rolle i byvekstvtaler?

3. Geografiske avgrensninger:

- Asker kommune er en del av bybåndet, som fremgår av Regional plan for areal- og transport for Oslo og Akershus.

- Hvilke sammenhenger finnes mellom kommunene som er en del av bybåndet?

- Hva tenker du om forholdet mellom bybåndet og byvekstvtalen?

4. Ulikt avtale- og måleområde

- Hva tenker du om rasjonalet bak at området for måling av nullvekst ikke er det samme som avtaleområdet?

- Hva skiller de kommunene som skal måles fra andre kommunene i Akershus som må måles?

- Hvilke potensielle effekter kan dette føre til?

5. Demokratiske effekter

- Hvordan håndtere at innbyggere i den samme kommunen ikke må forholde seg til de samme overordnede føringene?

- Hvordan kan demokratiske hensyn bevares i byvekstvtalen?

Vil du delta i forskningsprosjektet

”Geografiske avgrensninger i byvekstavtalen i Oslo og Akershus”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke de geografiske avgrensningene for byvekstavtalen, og potensielle konsekvenser av avgrensningene. I dette skrevet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Prosjektet fokuserer på de geografiske avgrensningene, og ser på både argumentasjonen bak den sammensetningen av samarbeidsaktører som er med i forhandlingene i dag, samt potensielle effekter av avgrensningene. Prosjektet undersøker også årsaken og potensielle effekter av avgrensningene av måleområdene for nullvekst i personbiltransporten.

Problemstillingen som leder arbeidet er: hvordan og på hvilket grunnlag avgrenses avtaleområdet og måleområdet for byvekstavtaler i Oslo og Akershus, og hva kan ulike avgrensninger føre til?

Underproblemstillinger:

- 1) Hvorfor og hvordan har kontraktbasert byutvikling, som i form av byvekstavtaler, blitt et virkemiddel i norsk planlegging?
- 2) Hva ligger til grunn for avgjørelsen om avgrensning avtaleområdet og område for måling av nullvekst, og hvordan kan avgrensningene påvirke byvekstavtalens mål?
- 3) Hvilke effekter for demokratisk utvikling kan byvekstavtaler føre med seg?

Prosjektet er en masteroppgave som er av 30 studiepoengs omfang.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Norges Miljø- og Biovitenskapelige Universitet er ansvarlig for prosjektet.

Prosjektet skal underveis legges frem for en prosjektgruppe om byvekstavtaler i Cicero. Dette er hovedsakelig for innspill og arbeid med oppgaven i seg selv, ikke for publisering av innholdet og data i oppgaven.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Utvalget er gjort på bakgrunn av utvalgskriterier om arbeidssted og arbeidsoppgaver knyttet til byvekstavtalen. Det har vært et ønske å intervju personer fra alle forvaltningsnivåene som er knyttet til byvekstavtalen, samt kommuner i umiddelbar nærhet til Oslo som ikke er invitert med i samarbeidet. Det er mellom 5 og 7 personer som får henvendelse om deltakelse på intervju. Informasjon om kontaktopplysninger er hentet fra ditt arbeidssteds nettsider, eller via ditt arbeidssted resepsjon eller via mailkorrespondanse med koordinator/administrasjonsansvarlige ved ditt arbeidssted.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta innebærer det å stille opp på et intervju, cirka 45 minutters omfang. Det vil bli stilt spørsmål om dine oppfattelser av bakgrunn for de geografiske avgrensningene, dine tanker om hvilke andre avgrensninger som kunne vært gjort, og om dine oppfattelser om årsaken til avgrensningen for måleområdet for nullvekst. Jeg tar lydopptak og notater fra intervjuet.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Veileder Prof. Daniel Galland ved NMBU vil ha tilgang til opplysningene.
- Navnet og kontaktopplysningene dine vil jeg erstatte med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data. Datamaterialet lagres på en forskningsserver.
- Transkribering gjennomføres av meg.

Deltakere vil ved opplysninger i publikasjonen kunne gjenkjennes indirekte. Siden det er ikke er mer enn 4 kommuner, én fylkeskommune og ett departement som er en del av samarbeidet om byvekstavtaler i Oslo og Akershus, og det kanskje er maksimalt en håndfull med disse arbeidsoppgavene på hvert arbeidssted. I oppgaven vil de ulike informantene bli referert til ved simplifisert yrkestittel og beskrivende om kommunens relasjon til byvekstavnale. For eksempel: «ansatt i planavdeling i kommune som er en del av byvekstavtalen» «leder for planavdeling i kommune som ikke er del av byvekstavtalen»

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 15.03.2019. Datamaterialet anonymiseres fullstendig, og alle personopplysninger og kodingsnøkler slettes.

Dine rettigheter

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

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Norges Miljø- og Biovitenskapelige Universitet har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

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

- Norges Miljø- og Biovitenskapelige ved prof. Daniel Galland, tlf +4767231219, mail: daniel.galland@nmbu.no eller student Synne Wallin Haugen, tlf 48230990, mail: syhaugen@student.nmbu.no/synnewh@gmail.com
- Vårt personvernombud: Jan Olav Aarflot
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personvernombudet@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig
(Forsker/veileder)

Eventuelt student

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Geografiske avgrensninger i byvekstavtalen for Oslo og Akershus, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at samtalen blir tatt opp
- at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan indirekte gjenkjennes

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 15.03.19

(Signert av prosjektdeltaker, dato)



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway