

Areal- og transportplanlegging

– institusjonelle og organisatoriske betingelser for samordning og måloppnåelse

Aud Tennøy

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel

Aud Tennøy: Land use and transport planning – institutional and organisational conditions for integration and goal achievement

KART OG PLAN, Vol. 72, pp. 266–277, P.O.B. 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

Coordination of land use and transport development is regarded as central to achieving objectives regarding transport demand, traffic volumes and land consumption. The article discusses whether organisational fragmentation in the land use and transport sectors overrides the coordination mechanisms in the planning and building act (PBA), with the result that coordination and objectives are not achieved. One conclusion is that the PBA can act as a formal institution to ensure coordination and goal achievements. But the rules are not the game. Coordination requires that responsible institutions and authorities use the tools available to them. Other important requirements are that professionals also regard coordination as important, that there is adequate knowledge, and that the professionals possess the necessary expertise. It is questioned, therefore, whether the real problem is lack of formal coordination or rather the lack of knowledge, steering and prioritization.

Key words: land use and transport planning, institutional and organizational conditions

Aud Tennøy, PhD in urban and regional planning, Chief researcher, Institute of Transport Economics, Gaustadalléen 21, NO-0349 Oslo. E-mail:ate@toi.no

Bakgrunn

Verdenssamfunnet er stadig mer opptatt av at menneskeskapte miljøbelastninger må reduseres. I Norge har dette vært understreket i politikkdokumenter som Klimameldinga (Miljøverndepartementet (MD) 2012), Nasjonal transportplan (Samferdselsdepartementet 2008) og Melding om biologisk mangfold (MD 2001). I fylkes- og kommuneplaner holdes samordnet areal- og transportplanlegging frem som en viktig strategi for å nå politiske målsettinger knyttet til blant annet redusert transportbehov, biltrafikk og arealforbruk (se f.eks. Trondheim kommune 2008 eller Miljøverndepartementet 2012a). Dette skal bidra til å nå en rekke andre mål som å redusere klimagassutslipp, hindre nedbygging av verdifull natur og arealer, bedre bymiljø, forbedre transporteffektivitet, redusere kostnader for samfunnet og bedre folkehelsen.

Plan- og bygningsloven (pbl) skal «Fremme bærekraftig utvikling til beste for den en-

kelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser» (pbl § 1). Det foreligger Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging (RPR-SATP) (MD 1993) som skal legges til grunn for planlegging og som offentlige myndigheter skal legge til grunn for sin virksomhet.

Retningslinjene sier at «Planlegging av utbyggingsmønsteret og transportsystemet bør samordnes slik at det legges til rette for en mest mulig effektiv, trygg og miljøvennlig transport, og slik at transportbehovet kan begrenses. Det bør legges vekt på å få til løsninger som kan gi korte avstander i forhold til daglige gjøremål og effektiv samordning mellom ulike transportmåter» (MD 1993:2). Videre legges det stor vekt på å konsentrere utbyggingen for å unngå nedbygging av jordbruks- og naturområder og at man skal sikre gode lokalsamfunn og bomiljøer.

I den internasjonale litteraturen er også samordnet planlegging og integrert politikk-utforming viktig. Hull (2008) og Stead og Meijers (2009) viser at slik samordning er etterspurt blant annet i en rekke EU-organer og i Storbritannia. Også her er det sektorene arealutvikling, transport og miljø som skal samordnes (se for eksempel Hull 2005, 2008, Stead 2008). Forfatterne er ofte ikke så klare på hvilke substansielle målsettinger slik samordning skal bidra til å nå. De refererer gjerne til generelle målsettinger om bærekraftig utvikling.

Måloppnåelsen når det gjelder reduksjon av transportbehov, biltrafikkmengder og arealforbruk er ikke imponerende, verken i Norge, EU eller i verden (EEA 2006, 2010, Kahn Ribeiro m.fl. 2007, Riksrevisjonen 2007, SSB 2010). De langsiktige trendene viser vekst i biltrafikk, klimagassutslipp og arealforbruk¹.

Problemstilling og metode

Mangelen på måloppnåelse kan forklares på ulike vis. I denne artikkelen diskuteres de institusjonelle og organisatoriske betingelsene for samordning av utvikling av arealstrukturen og av transportsystemene gjennom planlegging. Spørsmålet er hvordan disse betingelsene påvirker mulighetene for å nå politiske målsettinger knyttet til transportbehov, biltrafikk og arealforbruk. Det diskuteres hvorvidt samordningsmekanismene i pbl kan overstyre organisatorisk fragmentering. *Institusjoner* forstås her som det som definerer spillereglene, mens *organisasjoner* forstås som spilllets aktører (North 1994).

I artikkelen diskuteres først ulike former for og nivåer av samordning, og hvordan institusjonelle og organisatoriske faktorer kan påvirke mulighetene for samordning og måloppnåelse. Videre beskrives det kort hvordan den fysiske areal- og transportutviklingen påvirker hverandre og mulighete-

ne for å nå de definerte målsettingene. Deretter beskrives de viktigste samordningsmekanismene i pbl, samt mekanismer i den organisatoriske strukturen som kan være til hinder for samordning.

Med dette som bakgrunn diskuteres det hvordan de institusjonelle og organisatoriske faktorene påvirker mulighetene for samordning og måloppnåelse. Her trekkes også norske undersøkelser av samordning inn i diskusjonen. Til slutt reflekterer jeg over hvorvidt endringer i institusjoner og organisasjoner er viktige bidrag for bedre samordning og større måloppnåelse, samt hvilke andre faktorer som kan ha betydning for grad av samordning og måloppnåelse.

Dimensjoner ved samordning av areal- og transportutviklingen

Stead og Meijers (2009) skiller mellom tre nivåer av samhandling; integrering, koordinering og samarbeid. *Integrert politikkutforming* innebærer at problemstillinger håndteres på tvers av etablerte sektorer og nivåer og resulterer i felles politikk og målsettinger. *Koordinering* dreier seg om å sikre at nødvendig sektoroppgaver blir gjennomført, og uten overlapp. *Samarbeid* dreier seg mer om gjensidig informasjon for å få bedre effektivitet. Skillene mellom disse nivåene er glidende. Stead og Meijers peker på at det kreves mer interaksjon, tilgjengelighet og kompatibilitet mellom de involverte jo høyere opp i samhandlingshierarkiet man kommer. Høyere nivå av samhandling fører også til mer gjensidig avhengighet, krever økt grad av formell institusjonell organisering og mer ressurser, krever at deltakerne oppgir mer uavhengighet og er mer omfattende med tanke på tid, rom og aktører.

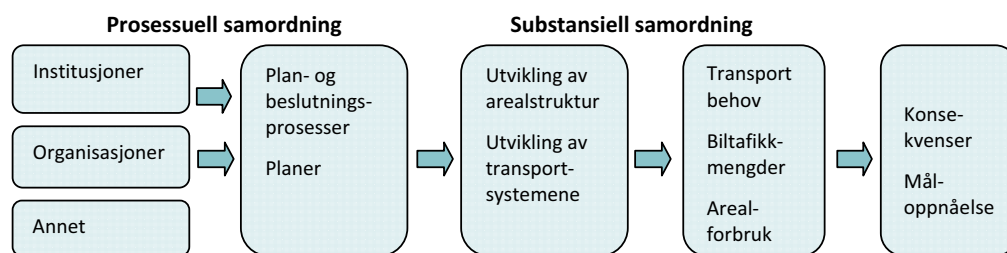
Minst like interessant er ulike *typer* samordning. I diskusjoner om samordnet areal- og transportplanlegging er det først viktig å

1. Selv om f.eks. Næss m.fl. (2011) viser et markant trendbrudd ved at den store arealekspansjonen vi så i etterkrigsårene har stoppet opp i Norge, og at befolkningstettheten i norske byer stiger, fant Næss m.fl. (2009) for eksempel at de urbaniserte arealene i Oslo tettsted vokste med ca 6 % fra 2000 til 2009. Riksrevisjonen (2007) fant at norske byområder ekspanderte med mer enn 10 % i perioden 1995 – 2005. Tennøy (2012a) fant, basert på tall fra SSB (2011), at selv om tettheten i mange norske tettsteder økte fra 2000 til 2011, sank den i andre tettsteder. European Environment Agency (2006) fant varierende men høyt arealforbruk til byekspansjon i Europa. Furu (2010) fant at mer enn halvparten av befolkningsveksten og veksten i arbeidsplasser i Akershus de siste fem til 10 årene kom i bilavhengige områder. Se Tennøy (2011) for en nærmere drøfting av hva som kan anses som trafikreduserende fortetting og Tennøy (2012) for casestudier av reguleringsplaner for trafikkskapende areal- og transportutvikling.

skille mellom det Leite m.fl. (2008) betegner som *substansiell samordning*, som dreier seg om hvordan man utvikler de fysiske arealene og transportsystemene, og *prosessuell samordning*, som henviser til planleggings- og politikkprosesser for slik utvikling.

Institusjonelle og organisatoriske faktorer påvirker plan- og beslutningsprosessene for

areal- og transportutviklingen, og hva slags planer som produseres, som illustrert i figur 1. Dette påvirker utviklingen av arealbruk og transportsystemer, som påvirker utviklingen i transportbehov, biltrafikkmengder og klimagassutslipp. Dette har en rekke ulike konsekvenser, og påvirker grad av måloppnåelse på flere felt.



Figur 1: Substansiell og prosessuell samordning påvirker grad av måloppnåelse.

I denne artikkelen er det den prosessuelle samordningen som diskuteres. Dette dreier seg om *vertikal* samordning, mellom ulike administrative og politiske nivåer og om *horisontal* samordning mellom ulike instanser på samme nivå.

Osland og Kråkenes (1998:116) fokuserer på hvilke typer virkemidler som vurderes i samme prosess, og de skiller mellom *partiell samordning* «hvor de relevante organisasjoner deltar i utformingen og prioriteringene av ett sett tiltak/styringsinstrument» og *helhetlig samordning* der man «ser hele registret av styringsinstrumenter i sammenheng og prioriterer disse med bakgrunn i overordnede mål». Osland og Kråkenes diskuterer helhetlig samordning innenfor samferdselssektoren, mens 'helhetlig' i vår sammenheng dreier seg om samordning på tvers av areal- og transportsektorene.

Strand og Moen (2000) skiller mellom samordnet areal- og transportpolitikk som summen av en arealpolitikk og en transportpolitikk utviklet innenfor den enkelte sektors institusjonelle og organisatoriske rammer, og «en samordnet areal- og transportpolitikk skapt i samarbeid og strid mellom de viktigste aktørene på de to politikkområdene som munner ut i omforente planer» (Strand og Moen 2000: 36-37).

Samordnet areal- og transportplanlegging kan dermed ses som en dobbelt kompleks utfordring: de involverte må benytte kunnskap om komplekse sammenhenger i areal- og transportutvikling i et plan- og beslutningssystem som også er komplekst (Tennøy 2009).

Institusjonelle og organisatoriske betingelser for samordning

Det er spesielt to forklaringer som trekkes frem i diskusjoner om manglende samordning: organisatorisk fragmentering av oppgaver og ansvar, og mangel på en kraft eller institusjon som kan samordne organisasjonene og styre mot de definerte målsettingene (Osland og Kråkenes 1998, Strand og Moen 2000, Hull 2005, 2008, 2011, Stead og Meijers 2009).

Stead og Meijers (2009) fant at viktige elementer for å oppnå integrert politikktutforming i fragmenterte organisasjonsstrukturer er at det finnes en overordnet myndighet som er ansvarlig og kan legge til rette for samordning. Det er også viktig at det finnes prosedyrer for samordning, og at det er lik organisatorisk struktur og like målsettinger. De finner at arealplanlegging etter pbl kan være en slik overordnet myndighet eller institusjon.

Sammenhenger mellom areal- og transportutvikling

Det er viktig å huske at «integrert politikkutforming ikke bør ses som et mål i seg selv. Det viktige er at politikkutforming og planer resulterer i praktiske (og integrerte) handlinger i marken» (Stead og Meijers 2009:330). Vi tar derfor med en kort beskrivelse av sammenhenger mellom areal- og transportutvikling i marken. Utvikling av arealbruk og av transportsystemer påvirker hvor ofte folk reiser, hvor de reiser og med hvilke transportmidler. Dette bestemmer, sammen med befolkningsstørrelsen, transportbehovet og biltrafikkmengdene i området. Minimering av transportbehov og biltrafikkmengder gir redusert behov for veier, parkeringsplasser, mv., og dermed redusert arealforbruk. På samme måte gir tett arealutvikling lavere arealforbruk enn spredt.

I litteraturen er det relativt stor enighet om hva slags arealutvikling og utvikling av transportsystemene som bidrar til å nå målsettinger om redusert transportbehov, biltrafikkmengder og arealforbruk (se for eksempel Owens 1986, Newman and Kenworthy 1989, MD 1993, Cairns m.fl. 1998, Strømmen 2001, Banister 2005, Næss 2006, Litman 2009, Strand m.fl. 2009, Hull 2011, Tennøy 2012):

- Styre arealutviklingen mot sentral fortetting og mot biluavhengig lokalisering av funksjoner (lokalisering, tetthet)
- Forbedre kollektivtilbudet (flatedekning, frekvens, pris, komfort)
- Bedre tilrettelegging for gang- og sykkeltrafikken (korte avstander, gang- og sykkelanlegg)
- Restriktive virkemidler mot personbiltrafikken, både fysiske og økonomiske (regulering, vei- og parkeringskapasitet, bompenger, parkeringsavgifter)

Hver av disse strategiene bidrar i seg selv til å redusere transportbehov, biltrafikkmengder og arealforbruk. Samordnet areal- og transportutvikling dreier seg om å iverksette ulike strategier og tiltak som bidrar til måloppnåelse i kombinasjon slik at de forsterker hverandre, eller i hvert fall slik at de ikke motvirker hverandre.

Om veikapasiteten utvides samtidig som kollektivtilbudet forbedres, vil biltrafikken ofte øke fordi den trafikkgenererende effekten av ny veikapasitet motvirker den trafikkreduserende effekten av forbedret kollektivtilbud. Styring av utvikling mot fortetting i indre by, kombinert med trafikkregulering som reduserer trafikkbelastningen i området, kan medføre konsentrasjon av mennesker og aktiviteter i de minst bilavhengige områdene (se Tennøy m.fl. 2009 eller Tennøy 2012 for en grundigere beskrivelse av sammenhenger, effekter og empiri).

Plan- og bygningsloven og samordning

Plan- og beslutningsprosesser som påvirker arealutviklingen og transportsystemene gjøres i en rekke sektorer på ulike nivåer. De fleste prosjekter som innebærer endringer i bruk av arealer må imidlertid gjennomformelle planprosesser etter pbl. Andre relevante elementer i areal- og transportplanleggingen som kollektivtilbudet og veiprising, styres ikke gjennom pbl. Ifølge intensjonene skal slike tiltak likevel inkluderes i diskusjoner i planprosessene.

Pbl er dermed en viktig *institusjon* for samordning av areal- og transportplanleggingen. Loven definerer et hierarkisk plan-system, de ulike plantypene, hvordan de ulike plan- og beslutningsprosessene skal foregå og hvilke prosedyrer som må gjennomføres. Den definerer de viktigste aktørene, samt aktørenes roller, rettigheter og ansvar.

Man kan skille mellom to hovedtyper planer i pbl. Det er *overordnede kommunale og fylkeskommunale planer* som angir overordnede målsettinger og langsiktige og helhetlige strategier for utviklingen. Dette inkluderer arealplaner, planbestemmelser og retningslinjer for arealbruken. Man har også *reguleringsplaner*, som fremmes av private eller offentlige aktører som ønsker å gjennomføre prosjekter.

En rekke ulike typer aktører er involvert i planlegging. De mest sentrale aktørene kan deles i fire grupper.

- *Kommunale og fylkeskommunale planmyndigheter* har ansvaret for de overordnede kommune- og fylkesplanene. De

kommunale planmyndighetene er ansvarlig for områdereguleringer og reguleringsplaner.

- *Private og offentlige utbyggere* kan fremme detaljerte reguleringsplaner til politisk behandling i kommunene og er ofte ansvarlig for å utarbeide reguleringsplaner og gjennomføre reguleringsplanprosesser.
- *Offentlige og private høringsinstanser* gir innspill til planer på alle nivåer, og er viktige bidragsyttere til og kvalitetssikrere av planleggingen². De kan også fremme innsigelser til kommunale arealplaner.
- *Politikere på nasjonalt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå* gjør planvedtakene. I planlegging er det i hovedsak kommunestyret eller bystyret som kan gjøre bindende vedtak. Politikerne bidrar også ved å initiere overordnede eller strategiske planprosesser og analyser, debattere samfunnsmessige problemer i offentlig og politiske fora, og samtale med ulike grupper.

Samordningsmekanismer i plan- og bygningsloven

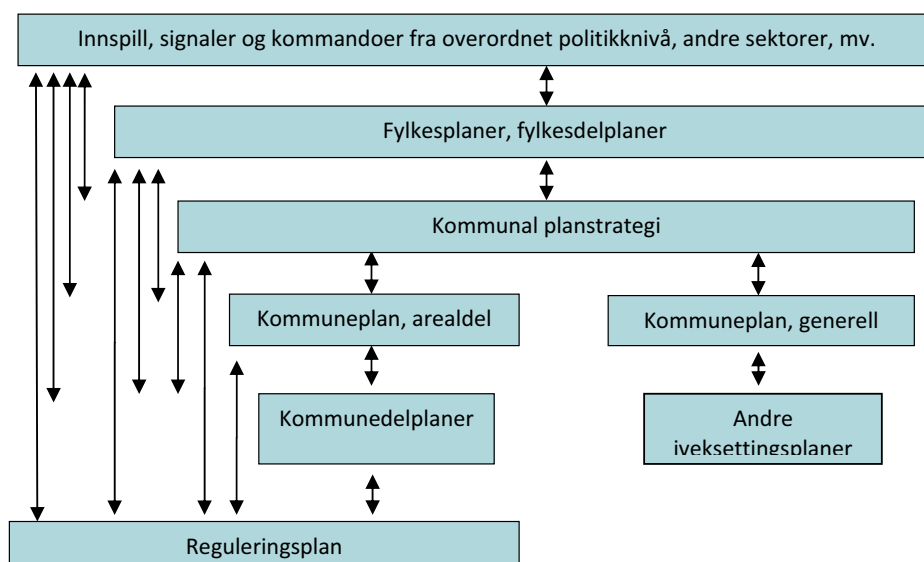
Pbl § 3-1 fastslår at «Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og

interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten». Loven innholder særlig tre mekanismer som skal bidra til slik samordning. I tillegg kommer RPR-SATP.

Vertikal samordning

Planlegging inngår i et hierarkisk plansystem illustrert i figur 2. Strategiske og viktige problemstillinger skal avklares i planer på overordnet nivå. Planer på lavere nivå skal rette seg etter planer på høyere nivå. Det er også slik at planer på lavere nivåer utgjør viktige innspill til planlegging på høyere nivå (derfor går pilene i figuren i begge retninger). Disse mekanismene skal sikre vertikal samordning.

Kommuneplanens arealdel er bindende for arealbruken. Den er ment å fungere som en tydelig og sterk ramme for den fysiske utviklingen i kommunen som planmyndigheter, offentlige sektorer og private og offentlige utbyggere skal styre etter. Fylkesplaner er ikke bindende, men kan inneholde bindende regionale planbestemmelser som kommunene må



Figur 2: Utsnitt av det hierarkiske plansystemet etter plan- og bygningsloven.

2. Lobbyister er også inkludert her.

rette seg etter i sine kommuneplaner. Dersom kommunestyret eller bystyret vedtar en plan som for eksempel er i strid med RPR-SATP, kan ulike aktører fremme innsigelse mot planen (pbl § 5-4). Om ikke planen endres slik at innsigelsen frafalles sendes planen til MD som avgjør om planen kan vedtas.

Vurdere relevante konsekvenser

Loven har mekanismer for å sikre at relevante konsekvenser av tiltak for andre virksomheter, sektorer, geografiske områder og generasjoner vurderes i planarbeidet gjennom forskrift om konsekvensutredninger (MD 2009).

Horisontal samordning

Det er definert ulike mekanismer for å sikre samarbeid og samordning (§ 3-1). Loven stiller krav om varsling og offentlig ettersyn, samt tilrettelegging for medvirkning fra allmennheten (§ 5-1 og 5-2). Dette skal sikre horisontal samordning. Offentlige organer med ansvar for ulike interesser, områder eller temaer har, etter pbl § 3-2, både rett og plikt til å delta i planleggingen. Når planene legges ut til offentlig ettersyn kan alle komme med høringsuttalelser til planforslaget.

Pbl-prosesser er arenaer for kamp og debatt

Planprosesser etter pbl er ikke nødvendigvis fredelige eller konfliktfrie, og de ender ikke nødvendigvis i konsensus eller enighet. De fleste planprosesser har innebygget målkonflikter, og prosessene kan ses som arenaer for kamp og debatt. Beslutningene som tas fører til fysiske endringer i arealbruk og transportsystemer. De gir konkrete konsekvenser, som at en utbygger ikke får bygge kjøpesenter på tomten sin, at innbyggere får endret sin utsikt og at trafikkbelastningen øker på veinettet i indre by. Pbl bør dermed forstås som et sett med regler for organisering av harde diskusjoner, hvor noen vil vinne og noen vil tape uansett hvilken beslutning som fattes (Flyvbjerg 1991).

Organisatorisk fragmentering

Planer får ikke *i seg selv* noe til å skje. Det er ofte andre private og offentlige aktører enn

planmyndighetene som tar initiativ til, planlegger, finansierer og gjennomfører prosjekter. Det kan være profesjonelle utviklere som ønsker å bygge boliger eller kjøpesentre, kommuner som skal bygge skoler, parker, kontorer eller biblioteker, firmaer som skal bygge anlegg, veimyndighetene som vil bygge eller endre veianlegg eller en fylkeskommune som vil endre kollektivtilbudet.

I diskusjoner om samordnet areal- og transportutvikling trekkes ofte tre plan- og beslutningssystemer frem; arealutvikling, kollektivtrafikk og statlig veiutbygging. Ulikhetene i disse plan- og beslutningssystemene bidrar til å gjøre samordning vanskelig. De består av ulike aktører, systemer og kunnskapstradisjoner.

Arealutviklingen drives frem av aktører med ulik agenda

Arealutviklingen styres i hovedsak gjennom kommuneplanens arealdel og gjennom kommunens behandling av reguleringsplaner. Det er imidlertid en rekke ulike offentlige og private aktører som fremmer reguleringsplaner for prosjekter som skal bidra til oppnåelse av deres målsettinger, og som dermed driver arealutviklingen. Prosjektene de foreslår kan, tilsiktet eller utilsiktet, bidra til økt transportbehov, biltrafikk og arealforbruk.

Dersom kommuneplanens arealdel skal bidra til reduksjon av transportbehov, biltrafikkmengder og arealforbruk må den inneholde klare og sterke målformuleringer om dette (Tennøy 2012). Videre må planmyndighetene oppdage det når reguleringsforslag er i strid med disse målsettingene og bruke sin makt til å vise dette i sine anbefalinger til politikerne. Politikerne må på sin side avvise planforslag som bidrar til økte transportbehov, biltrafikkmengder og arealforbruk.

Ofte finner vi at de overordnede arealplanene ikke er klare nok og at de ikke peker i retninger som gir redusert transportbehov, biltrafikkmengder og arealforbruk. Videre finner vi stadig at det lages og vedtas reguleringsplaner som er i strid med overordnet plan (Tennøy 2012). Vi finner også at politikere gjør planvedtak på tvers av anbefalinger fra sine administrasjoner. Dette kan blant annet forklares ved at arealutviklingen har innvirkning på målsettinger innen-

for en rekke politikkområder, og at ikke alle politikere prioriterer redusert transportbehov, biltrafikk og arealforbruk høyest. Dette betyr at en rekke aktører med ulike målsettinger og agendaer bidrar til å drive frem arealutviklingen ut i fra egne interesser, på tross av ambisjoner om samordnet areal- og transportplanlegging.

Kollektivtilbudet bestemmes uavhengig av planprosesser

Fylkeskommunen er ansvarlig for kollektivtransporten (Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) 2002). Hovedprinsippet er at Fylkestinget gjør beslutninger om overordnede målsettinger, prioriteringer, tilskudd til drift og takster. Fylkesadministrasjonen er ansvarlig for at politikernes vedtak iverksettes. Utviklingen har gått i retning av at fylkene oppretter profesjonelle kjøpsorganer³ som definerer tilbudet, mv. og som kjøper rene transporttjenester fra ulike operatører gjennom anbud og bruttokontrakter.⁴

Siden Fylkestinget vedtar årsbudsjettene for kollektivtrafikken, og siden Fylkestinget ikke gjør politiske vedtak om rutestruktur eller tilbud for øvrig, kan det i prinsippet ikke lages bindende, langsiktige planer for kollektivtilbudet i byer og regioner. Dette gjør det vanskelig å inkludere kollektivtransporttilbudet i samordnende, langsiktige og forpliktende areal- og transportplaner.

Det kan imidlertid gjøres politiske vedtak om *prioriteringer* i kollektivtilbudet, og det er forventet at enten administrasjonsselskapet eller fylkesadministrasjonen (avhengig av organisering og oppgavefordeling) deltar i areal- og transportplanleggingen på fylkes- og kommunenivå. Det betyr at det er gode muligheter for sikring av de viktigste kollektivrutene og for samarbeid og samordning.

Et større problem kan være at kollektivtrafikken finansieres gjennom fylkeskommunenes frie midler, i konkurranse med an-

dre viktige oppgaver. I flere fylkeskommuner er driftsmidlene til kollektivtrafikken så lave at de kun dekker lovpålagte oppgaver som skoleskyss. I slike tilfeller kan ikke kollektivtilbudet være en viktig del av en samordnet areal- og transportstrategi. Fylkeskommunen har nylig overtatt ansvaret for øvrige riksveier⁵, for å gi fylkeskommunen større muligheter til å gjøre avveinger mellom vei og drift av kollektivtransport. Det er ennå uvisst hvordan dette vil slå ut.

Doble plan- og beslutningssystemer i veisektoren

Statens vegvesen (SVV) har ansvaret for stamveinettet. Rammene for investering, vedlikehold og drift fastlegges gjennom den årlige behandlingen av statsbudsjettet og Nasjonal transportplan (NTP). NTP er en plan for utvikling av transportinfrastruktur som gjelder for 10 år. Planforslaget utarbeides av etatene, behandles av Regjeringen og vedtas av Stortinget i form av en Stortingsmelding hvert fjerde år.

I tidlig fase av planleggingen av store prosjekter, strekninger og transportsystemer i by gjøres det vanligvis konseptvalgutredninger (KVU). I KVU analyseres, ifølge SVV (2012), «transportbehov og andre samfunnsbehov og [man] vurderer ulike prinsipielle måter å løse behovene på (konsepter)». Disse faglige, statlige utredningene inkluderer større prosesser med medvirkning og høringer. KVU inngår likevel ikke som del av planleggingen etter pbl. Det er Samferdselsdepartementet som bestemmer om det skal gjennomføres KVU.

Dette kan gjøre det vanskelig å inkludere stamveitbygging i samordnende areal- og transportplanprosesser. SVV gjør sine vurderinger og valg uavhengig av pbl-prosesser. Når KVU er gjennomført og pbl-prosesserne settes i gang, skal det utarbeides konkrete planforslag for hvert alternativ. Fylkes-

3. Bestillerorganet i Sør-Trøndelag, AtB, beskriver for eksempel sine oppgaver som å planlegge rutestruktur, informere om og markedsføre tilbudet, gjennomføre konkurranser om kjøring av bussruter, følge opp operatørene og være et samlende kompetanseorgan for kollektivtrafikken i Sør-Trøndelag, <https://www.atb.no/om-atb/category111.html>

4. Bruttokontrakter innebærer at operatøren produserer et bestemt rutetilbud (kjører en gitt rute, med gitt frekvens, kvalitet, pris, mv.), mens fylkeskommunen står for planleggingen av tilbudet og har inntektsansvaret. Nettokontrakter, på den annen side, innebærer at operatøren har både inntekts- og kostnadsansvaret, og definerer tilbud, pris, mv.

5. Inntil nylig var Statens vegvesen ansvarlig for øvrige riksveger, dette ansvaret er nylig overført til fylkeskommunene, se Kommunal og regionaldepartementet (2007).

kommuner og kommuner kan være uenige i konseptvalgene gjort i KVVU. De kan mene at viktige alternativer eller konsepter ikke har vært utredet, eller at det har vært utredet for dårlig eller med feil metodisk tilnærming. I så tilfelle kan kommuner eller andre bruke sin makt til å fremme krav om at det må gjøres mer planlegging og utredning, når SVV selv mener at de har utredet tilstrekkelig.

I slike situasjoner kan kommunale og regionale organer mene at SVV forpurrer mulighetene for en samordnet areal- og transportutvikling ved at de lager planer uavhengig av regionale og lokale areal- og transportplaner. SVV, på sin side, kan oppleve at kommuner, fylkeskommuner og andre er urimelige i sine krav om at stamveier skal tilpasses lokale og regionale målsettinger, strategier og planer. De kan også mene at pbl representerer en kostbar, tidkrevende, unødvendig og lite nyttig ekstrarunde for å få kommunalt vedtak for et vei-prosjekt som de mener allerede er godkjent og vedtatt gjennom sektorinterne prosesser.

Et annet problem som ofte trekkes frem er at SVV har mer ressurser enn de andre aktørene i nesten alle planprosesser. Dette gir vegvesenet mye makt, og kan bidra til at vei-bygging velges som løsning i flere tilfeller der det ikke er formålstjenelig og samfunnsmessig lønnsomt (se for eksempel Osland og Kråkenes 1998 og Strand og Moen 2000, Hull 2008).

Samordning mellom kommuner og mellom fylker

En annen problemstilling gjelder samordning mellom fylker og mellom kommuner. Dette gjelder særlig når flere kommuner inngår i samme byregion. Diskusjonene gjelder ofte lokalisering av nye boligutbygginger uavhengig av god kollektivtilgjengelighet og ikke minst utbygging av kjøpesentre.

E 18 gjennom Bærum som eksempel

Situasjonen på E 18 gjennom Bærum er preget av trafikkvekst, køer og miljøproblemer. I en pågående kommunedelplan ledet av SVV diskuteres det hvordan denne situasjonen kan løses (SVV 2011). Målsettingene er blant annet å redusere lokale miljøproblemer, kø

og reisetid langs veien og klimagassutslipp fra transport (SVV 2009). Dette er et klassisk eksempel på en situasjon der man, ifølge RPR-SATP, skal samordne areal- og transportplanleggingen og komme frem til planer for arealutvikling, utvikling av kollektivtilbudet, tilrettelegging for gang- og sykkeltrafikk, trafikkregulering, parkeringsregulering, veiprisering og andre virkemidler, slik at målsettinger knyttet til arealforbruk og transportmengder kan nås.

I denne planprosessen ble imidlertid de fleste andre virkemidler enn infrastrukturutbygging og bompenger ekskludert allerede da ulike alternativer ble utviklet (Tennøy 2012). Alle alternativene inneholdt økt veikapasitet. I den gitte situasjonen vil dette skape og tillate stor vekst i biltrafikken på kort og lang sikt, ifølge generell kunnskap på feltet og ifølge utredningene som er gjort i saken. Det ble ikke utredet et kollektivalternativ hvor man vurderte hvilke endringer i kollektivtilbudet som, sammen med andre virkemidler, kunne bidra til å redusere biltrafikkmengdene. Enkelte høringsinstanser, særlig Ruter, NSB og fylkeskommunen, påpekte slike mangler. De ble ignorert av SVV og Bærum kommune som ledet planprosessen.

Det finnes ulike forklaringer på hvorfor man ender med å lage en kommunedelplan for vei-bygging (inkludert kollektivfelt og sykkelvei) som gir vekst i biltrafikken i stedet for en fylkesdelplan for samordnet areal- og transportutvikling som gir redusert transportbehov, biltrafikkmengder og arealforbruk i dette tilfellet. Disse er på ulike måter knyttet til målkonflikter, kunnskap og makt.

En forklaring kan være at de institusjonelle og organisatoriske problemene knyttet til å lage en samordnet plan som forplikter de relevante aktørene er for store til at det er realistisk. Dette ville inkludert at de aktuelle kommunene (Oslo, Bærum, Asker), kollektivaktørene (SD, Akershus fylkekommune, Oslo kommune, Jernbaneverket, Ruter og NSB) og veiholderne (SVV, Bærum kommune, Akershus fylkekommune) utviklet arealbruken, parkeringstilgangen, kollektivsystemet og trafikkreguleringen på måter som

faktisk gir redusert transportbehov og trafikkmengder på veien.

SVV har ansvar for transportkvaliteten og trafikksikkerheten på veien. Når SVV også har det praktiske ansvaret for planprosessen og bruker *sin* kunnskap og *sine* metoder (transportmodellanalyser, kost/nytteanalyser⁶) er det forståelig at de lager planer som i hovedsak innebærer virkemidler (bygging av ny infrastruktur) som de selv har kontroll over. I dette tilfellet forsterkes dette av at planoppgaven er svært kompleks og at politikerne i Bærum, som skal vedta planen, er svært klare i sine krav om at det må bygges ny vei i tunnel. Vi ser heller ikke at Akershus fylkeskommune, som er den naturlige regionale samordnende planenheten, tar ansvar for en samordnende areal- og transportplanlegging.

Andre forklaringer kan knyttes til at det teoretiske og empiriske kunnskapsgrunnlaget ikke er godt nok, at de involverte planleggerne ikke er godt nok utdannet og trent i å lage samordnende areal- og transportplaner. Summen av målsettinger, kunnskap og makt blant de involverte aktørene er til hinder for at de kan eller vil utarbeide slike planer (Tennøy 2012).

Samordningsmekanismene i pbl er ikke sterke nok

Det kan se ut til at samordningsmekanismene i pbl har problemer med å styre de mange og ulike aktørene involvert på måter som bidrar til å oppfylle målsettinger om redusert transportbehov, biltrafikkmengder og arealforbruk.

Strand og Moen (2000) fant i sine casestudier i tre byregioner at problemer knyttet til samordning synes å være organisatoriske barrierer som i styrke klart overgår de institusjonelle samordningsmekanismene i pbl og RPR-SATP. Dette ble blant annet forklart ved at MD, som ansvarlig for pbl og RPR-SATP, ikke bruker sin makt til å følge opp retningslinjene på måter som gjør at de kan få det nødvendige gjennomslaget og bidra til samordning. En annen forklaring er at egen-skaper ved den statlige veisektoren gjør at

man fortsetter å bygge vei selv når dette er til hinder for måloppnåelse. Hull (2005, 2008, 2011) fant lignende forklaringer i sine studier av britisk transportplanlegging.

Osland og Kråkenes (1998) diskuterte hvordan organiseringen av transportsektoren påvirker valg av virkemidler for å fremme kollektivtransporten. De fant at det hadde vært satt i gang en rekke tiltak for å fremme kollektivtransporten, men at det i liten grad var blitt iverksatt tiltak for å begrense veksten i biltrafikken, og at bruken av virkemidler i liten grad har vært samordnet. De fant at dette blant skyldes at «ingen organisasjoner har mulighet til å føre en samordnet transportpolitikk for byene der de ulike styringsinstrumentene sees i sammenheng» (Osland og Kråkenes 1998:113).

Redusert fragmentering eller sterkere styring

Endring av organisatoriske og institusjonelle betingelser for mer samordning og bedre måloppnåelse kan dreie seg om å redusere den organisatoriske fragmenteringen eller å styrke den samordnende institusjonen.

Det har vært gjort flere forsøk på å redusere fragmenteringen ved å samle oppgaver og ansvar i samme organisasjon. Leite m.fl. (2008) undersøkte om og hvordan ulike former for regional samstyring (*regional governance*) gir mer samordning og bedre måloppnåelse. Deres norske case var ATP-prosjektet i Kristiansandsområdet. Her skulle fragmenteringen reduseres ved at det ble opprettet et regionalt ATP-utvalg som fikk tilført makt og midler for styring av arealutviklingen og transportsystemene. Forskerne fant at denne organiseringen bidro til endringer i roller og til bedre kommunikasjon mellom de ulike aktørene. De kunne likevel ikke påvise at dette bidro til større grad av måloppnåelse. Utvidelse av det store kjøpesenteret Sørlandsparken ble vedtatt og SVVs planlegging av ny vei fortsatte som før. Leite m.fl. (2008) konkluderte med at styrking av det regionale nivået er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, betingelse for å nå nasjonale mål om redusert transportøkning.

6. Se Næss (2006a) eller Tennøy (2004, 2010, 2012) for drøftinger av hvordan valg av metoder og tilnærminger kan påvirke hvilke alternative løsninger som vurderes og velges.

Evalueringer av forsøk på organisatoriske endringer og nye insentiver i transportsektoren har vist lignende resultater (Osland og Kråkenes 1998, Norheim m.fl. 2007). Et tydelig trekk er at staten fortsetter å planlegge for og bygger ny veikapasitet i byene, uavhengig av organisatoriske og institusjonelle grep, og dette undergraver mulighetene for å oppnå redusert transportbehov, biltrafikkmengder og arealforbruk. Dette er også resultatet når prosesser gjennomføres på nye arenaer. I miljø- og transportpakken for Trondheim går for eksempel mer enn 50 % av midlene til veibygging og tilrettelegging for biltrafikk (Trondheim kommune 2008).

En annen tilnærming er å slå sammen geografiske enheter. Strand og Moen (2000) diskuterte om kommunesammenslåing er et godt organisatorisk grep for å oppnå en mer samordnet areal- og transportplanlegging, men fant at dette i liten grad ser ut til å være løsningen på problemene. De fant at enkommuneregionen Tromsø knapt kan vise til bedre resultater når det gjelder samordnet areal- og transportplanlegging enn det de fant i flerkommuneregionene Hamar og Nord Jæren. De konkluderte med at «Det er rett og slett så ulike organisatoriske forhold innenfor de mange politikkområder som må samordnes, at kommunesammenslåing ikke er det egnede grepet» (Strand og Moen 2000:20).

I den nye planloven, som ble iverksatt i 2009, er det innført nye virkemidler. Blant annet kan det nå vedtas bindende retningslinjer for arealbruk i fylkesplaner og fylkesdelplaner. Arealformålene i kommuneplanens arealdel er blitt mer finkornede, slik at kommunene kan styre arealutviklingen mer presist. Dette er ment å øke mulighetene for samordning og styring. Så langt vi vet, har slike bindende retningslinjer for arealbruk i fylkesplaner foreløpig ikke vært benyttet for å samordne areal- og transportutviklingen.

Refleksjoner

Vi har sett at samordning av areal- og transportutviklingen i Norge fremmes av en samordnende pbl og hemmes av en fragmentert organisering av ansvar og oppgaver. Forsøk

på institusjonelle og organisatoriske endringer har så langt ikke greid å endre at statlig veibygging velges som løsning på fremkommelighets- og miljøproblemer i byene i stedet for en samordnet areal- og transportutvikling som kan bidra til å redusere transportbehov, biltrafikkmengder og arealforbruk.

Dette kan forklares på ulike måter. Den fragmenterte ansvars- og oppgavefordelingen i areal- og transportsektoren gjør samordning vanskelig. Pbl har, sammen med RPR-SATP, likevel potensiale til å være en sterkt nok institusjon til å sikre samarbeid og samordning, men reglene er ikke spillet (Flyvbjerg 1991). For at en samordning skal kunne skje, må de ansvarlige aktørene velge å bruke verktøyene som ligger her, og med nødvendig makt. Fylkeskommunen og MD er sentrale aktører som må spille en sterkere rolle dersom samordning skal oppnås. Det blir interessant å se om og hvordan den nye muligheten for å vedta bindende regionale planbestemmelser tas i bruk for å sikre samordning av areal- og transportutviklingen.

En annen viktig forutsetning for at praksis skal endres er at fagfolkene som jobber med areal- og transportplanlegging må oppfatte reduksjon av transportbehov, biltrafikkmengder og arealforbruk som viktige målsettinger (Tennøy 2010). Videre at de har kompetanse til å lage troverdige areal- og transportplaner som kan bidra til å nå disse målsettingene. Dette krever god fagkunnskap og at de involverte planleggerne besitter slik kompetanse. Tennøy (2012) fant at disse betingelsene i mange tilfeller ikke er oppfylt, og at det er en av forklaringene på at man fortsatt lager og vedtar planer som gir vekst i biltrafikken.

Med bakgrunn i det som er beskrevet over kan man reflektere over om det er mangel på *samordning* som er til hinder for å nå målsettinger om redusert transportbehov, biltrafikkmengder og arealforbruk, eller om det er mangel på kunnskap, styring og prioritering. I så tilfelle kan fokus på og diskusjoner om samordning være en distraksjon som hindrer at man tar tak i disse faktorene. Det er imidlertid ikke rom for å diskutere dette videre her, og det får dermed stå som et innspill til videre arbeid.

Referanser

- Banister, D. (2005) *Unsustainable Transport. City Transport in the New Century*. London and New York: Routledge.
- Cairns, S., Hass-Klau, C. og Goodwin, P. (1998) *Traffic Impact of Highway Capacity Reductions: Assessments of the Evidence*. Landor publishing, London.
- European Environment Agency (2006) *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge*, EEA Report No 10/2006.
- European Environment Agency (2010) Towards a resource-efficient transport-system. TERM 2009: indicators tracking transport and environment in the European Union. EEA Report No. 2/2010. Brussels. <http://www.eea.europa.eu/publications/towards-a-resource-efficient-transport-system>
- Flyvbjerg, B. (1991) *Rationalitet og magt*. Akademisk Forlag.
- Furu, L.E. (2010) *Hvor kom veksten i Akershus 2000–2010*. Asplan Viak.
- Hull, A. (2005) Integrated transport planning in the UK: From concept to reality. *Journal of Transport Geography* 13, pages 318–328.
- Hull, A. (2008) Policy integration: What will it take to achieve more sustainable transport solutions in cities? *Transport Policy* 15, 94–103.
- Hull, A. (2011) *Transport Matters. Integrated approaches to planning city-regions*. London and New York: Routledge.
- Kahn Ribeiro, S., S. Kobayashi, M. Beuthe, J. Gasca, D. Greene, D.S. Lee, Y. Muromachi, P.J. Newton, S. Plotkin, D. Sperling, R. Wit, P.J. Zhou (2007) Transport and its infrastructure. In B. Metz, O.R. Davidson, P.R. Bosch, R. Dave, L.A. Meyer (red.) *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA: Cambridge University Press. <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg3/ar4-wg3-chapter5.pdf>
- Kommunal- og regionaldepartementet (2002): Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå. St.meld. nr. 19 (2001–2002). <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/stmeld/20012002/stmeld-nr-19-2001-2002-3/1.html?id=195861>
- Kommunal- og regionaldepartementet (2007): St.meld. nr. 12 (2006–2007) Regionale fortrinn – regional framtid. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/stmeld/2006-2007/Stmeld-nr-12-2006-2007-4/2/3.html?id=441033>
- Leite, T., Leiren, M.D., Zibell, B., Fürst, D., Loeb, S. og Lauridsen, H. (2008) Integrated land use and transport planning. Does regional governance matter? TØI rapport 958B/2008.
- Litman, T. (2009) *Generated Traffic and Induced Travel. Implications for Transport Planning*. Version dated 3. February 2009. Victoria: Victoria Transport Policy Institute.
- Miljøverndepartementet (2012) Klimameldinga: På veg mot lågutsleppssamfunnet. Stortingsmelding 21 (2011–2012).
- Miljøverndepartementet (2012a) Framtidens byer. <http://www.regjeringen.no/nb/sub/framtidens-byer/forside.html?id=551422>
- Miljøverndepartementet (2009) Forskrift om konsekvensutredninger.
- Miljøverndepartementet (2001) Biologisk mangfold. Sektoransvar og samordning. Stortingsmelding nr. 42 (2001–2001).
- Miljøverndepartementet (1993) Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. Rundskriv T-5/93.
- Miljøverndepartementet (1985/2009) Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).
- Newman, P. & Kenworthy, J. (1989) *Cities and Automobile Dependence. An International Sourcebook*. Aldershot: Gower.
- Næss, P. (2006) *Urban Structure Matters. Residential Location, Car Dependence and Travel Behaviour*. Routledge, London and New York
- Næss, P. (2006a) Cost-benefit analyses of transportation investments. Neither critical nor realistic. *Journal of Critical Realism*, 5 (1), 32–60.
- Næss, P. Næss, T. and Strand, A. (2011) Oslo's farewell to urban sprawl. *European Planning Studies*, Vol. 13, s. 79–97.
- Næss, P. Næss, T. & Strand, A. (2009) The challenge of sustainable mobility in urban planning and development in Oslo Metropolitan Area. TØI report 1024/2009.
- Norheim, B. Ruud, A., Langeland, J.L., Duun, H.P. Kjørstad, K.N. (2007) Evaluering av belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk. Urbanet analyse og Norconsult.
- North, D.C. (1994) Five propositions about institutional change.

- Osland, O. og Kråkens, T. (1998) «New deal» eller nye spilleregler? Om kollektivtransportens forvaltningsorganisasjon og valg av politiske styringsinstrumenter for å fremme kollektivtransporten.
- Owens, S. (1986) *Energy, Planning and Urban Form*. London: Pion.
- Riksrevisjonen (2007) *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge*. Dokument nr. 3:11 (2006-2007).
- Samferdselsdepartementet (2012) Belønningsordningen. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/tema/kollektivtransport/belonningsordningen.html?id=426204>
- Samferdselsdepartementet (2008) Nasjonal transportplan 2010 – 2019.
- Samferdselsdepartementet (2007) Ot. Prp. Nr. 15 Om lov om endring i veglov 21. juni 1963 nr. 23. <http://www.regjeringen.no/nn/dep/sd/dokument/proposisjonar-og-meldingar/Odelstingsproposisjonar/2007-2008/otprp-nr-15-2007-2008-.html?id=491561>
- SSB (2011) Areal og befolkning i tettsteder. <http://statbank.ssb.no>
- SSB (2010) Utslipp av klimagasser. 1990-2008. Mindre utslipp av klimagasser fra transport. <http://www.ssb.no/klimagassn/>
- Statens Vegvesen (2009) E 18 Vestkorridoren. Analyse av framtidig transportsystem. http://www.vegvesen.no/_attachment/106028/binary/178638
- Statens Vegvesen (2011) E 18-korridoren i Bærum. Silingsgrunnlag. http://www.vegvesen.no/_attachment/198566/binary/386337
- Statens vegvesen (2012) Konseptvalgutredning (KVU) og KS1. [http://www.vegvesen.no/Fag/Veg+og+gate/Planlegging/Konseptvalgutredninger+\(KVU\)+og+\(KS1\)](http://www.vegvesen.no/Fag/Veg+og+gate/Planlegging/Konseptvalgutredninger+(KVU)+og+(KS1))
- Stead, D. (2008) Institutional aspects of integrating transport, environment and health policies. *Transport policy* no. 15, 139–148.
- Stead, D. og Meijers, E. (2009) Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors. *Planning Theory & Practice*, Vol. 10, No. 3. 317–332.
- Strand, A. og Moen, B. (2000) Lokal samordning, finnes den? Studier av forsøk på lokal areal- og transportplanlegging i tre regioner. NIBR rapport 2000:20.
- Strand, A., Næss, P., Tennøy, A. og Steinsland, C. (2009) Gir bedre veger mindre klimagassutslipp? TØI rapport 1027/2009. <https://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%D8I%20rapporter/2009/1027-2009/1027%202009.pdf>
- Strømmen, K. (2001) Rett virksomhet på rett sted – om virksomheters transportskapende egen-skaper, Doktoringeniøravhandling 2001:14. Institutt for by- og regionplanlegging. NTNU, Trondheim
- Tennøy, A. (2004) *Transportanalyser i planleggingen – til hinder for bærekraftig byutvikling?* Oslo: NIBR notat 2004:121. www.nibr.no
- Tennøy, A. (2009) Why we fail to reduce urban road traffic volumes: The challenge of double complexity. *Kart og Plan*, 1, 27–36.
- Tennøy, A. (2010) Why we fail to reduce urban road traffic volumes: Does it matter how planners frame the problem? *Transport Policy* 17, 216–223
- Tennøy, A. (2011) Trafikkreduserende fortetting. *Plan* nr. 5/2011
- Tennøy, A. (2012) How and why planners make plans which, if implemented, cause growth in traffic volumes. Explanations related to the expert knowledge, the planners and the plan-making processes. PhD thesis, Norwegian University of Life Sciences, Institute for Spatial Planning and Landscape Architecture. <https://www.toi.no/getfile.php/mmmarkiv/Forside%202012/PhD%20Tennoy%20m%20forside-w.pdf>
- Tennøy, A. (2012a) Attraktive og klimavennlige mellomstore byer. CIENS-rapport 2-2012. http://www.ciens.no/data/no_NO/file/5498.pdf
- Tennøy, A., Holden Hoff, A., Loftsgarden, T. og Usterud Hanssen, J. (2009) Kunnskapsgrunnlag for areal- og transportutvikling i Buskerud-byen. TØI-rapport 1020/2009.
- Trondheim kommune (2008): Ny miljø- og transportpakke for Trondheim, Saksframlegg. Arkivsaknr. Sak nr. 01/23491 i Formannskapet 23/4-2008. <http://publikum.trondheim.kommune.no/k2000/k2pub.nsf/viewAttachments/C1256F3B0026C93AC125743400416323?opendocument&frame=yes>