

Marianne Millstein
Geir Inge Orderud
Gro Sandkjær Hanssen
Sigrid Stokstad

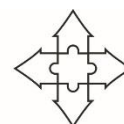
Staten og bærekraftig byutvikling

**En kartlegging av statens ansvar
og roller i byutviklingsavtaler**

NIBR

By- og regionforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS



PROGRAM FOR STORBYRETTET FORSKNING

Staten og bærekraftig byutvikling

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2015:17

Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging.

NIBR-rapport 2016:6

Implikasjoner av større regioner for den regionale samfunnsutviklingen

NIBR-rapport 2013:10

Innsigelser etter plan- og bygningsloven

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,-og kan bestilles
fra NIBR:

Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Publikasjonene
kan også skrives ut fra
www.nibr.no

Porto kommer i tillegg til de oppgitte
prisene

Marianne Millstein
Geir Inge Orderud
Gro Sandkjær Hanssen
Sigrid Stokstad

Staten og bærekraftig byutvikling

En kartlegging av statens ansvar og roller i
byutviklingsavtaler

NIBR-rapport 2016:10

Tittel: Staten og bærekraftig byutvikling. En kartlegging av statens ansvar og roller i byutviklingsavtaler

Forfatter: Marianne Millstein, Geir Inge Orderud, Gro Sandkjær Hanssen og Sigrid Stokstad

NIBR-rapport: 2016:10

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-114-4 (trykt)
978-82-8309-115-1 (elektronisk)

Prosjektnummer: 3559

Prosjektnavn: Statens ansvarsområder i forbindelse med byutviklingsavtaler

Oppdragsgiver: KS storbyforskning og storbykommunene v/Oslo kommune

Prosjektleder: Marianne Millstein

Referat: Målene om reduksjon i klimautslipp og om at vekst i persontransport skal tas gjennom kollektiv, sykkel og gange, krever en bedre og mer samordnet bolig-areal og transportplanlegging. Rapporten ser på hvilke roller statlige virksomheter har i den arealpolitiske forvaltningen, og i hvilken grad lokalisering av statlig virksomhet bidrar til å realisere målsetningene i klimaforliket og i nasjonale planretningslinjer. Rapporten er finansiert av KS' Program for storbyrettet forskning

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: September 2016

Antall sider: 136

Pris: 250,-

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
Høgskolen i Oslo og Akershus
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post@nibr.hioa.no

Vår hjemmeside: <http://www.hioa.no/nibr>

Trykk: X-idé
Org. nr. NO 997058925 MVA
© NIBR 2016

Forord

Staten og bærekraftig byutvikling er en kartlegging av statens ansvar og roller i byutviklingsavtaler. Prosjektet ble initiert av Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand, og finansiert av KS sitt storbyforskningsprogram. Formålet med prosjektet har vært å kartlegge og vurdere statens ansvarsområder knyttet til oppfølging av statlige planretningslinjer for bolig-areal- og transportplanlegging. Rapporten ser på hvilke roller statlige virksomheter har i den arealpolitiske forvaltningen, og i hvilken grad lokalisering av statlig virksomhet bidrar til å realisere målsetningene i klimaforliket og i nasjonale planretningslinjer.

Anbefalingen fra prosjektet er at kommunene bør benytte handlingsrommet som ordningen med byutviklingsavtaler gir. Det legges blant annet vekt på at kommunene bør kreve at staten tar en mer aktiv rolle som aktør i byutviklingen. Prosjektet foreslår også endringer i plan- og bygningsloven som kan forbedre den overordnede rammen for byutviklingsavtalene.

Vi vil takke Statsbygg og storbykommunene for god dialog og innspill. Takk til Tom Anders Engebakken i SSB som hjalp oss med kart på kort varsel. Vi vil også takke KS og Peter Austin ved byrådsavdeling for byutvikling i Oslo kommune for godt samarbeid som oppdragsgiver.

Prosjektets har blitt utført av et team fra NIBR, hvor Marianne Millstein har vært prosjektleder og jobbet med alle deler i rapporten. Gro Sandkjær Hanssen og Sigrid Stokstad har jobbet med forvaltningsdelen, mens Geir Inge Orderud har hatt ansvar for kartleggingen av eksisterende lokalisering i byene.

Oslo, juni 2016

Geir Heierstad
Forskningsjef

Innhold

| | |
|---|----|
| Forord | 1 |
| Tabelloversikt..... | 4 |
| Figuroversikt | 5 |
| Sammenheng..... | 7 |
| Summary | 10 |
| 1 Introduksjon..... | 15 |
| 1.1 Tilnærming og metode | 18 |
| 2 Lokalisering av statlig virksomhet i byene | 22 |
| 2.1 Lokalisering av statlig virksomhet i byene: beskrivelse og presentasjon av kartene | 22 |
| 2.2 Utvalgte caser fra byene | 39 |
| 3 Byutviklingsavtalenes plass i arealforvaltning for bærekraftig byutvikling | 50 |
| 3.1 Innledning | 50 |
| 3.2 Plansystemet | 51 |
| 3.3 Strukturelle mangler kan hindre bærekraftig byutvikling..... | 55 |
| 3.4 Byutviklingsavtalenes potensiale for å sikre bærekraftig byutvikling..... | 58 |
| 4 Statlige aktører sitt ansvar og roller i den arealpolitiske forvaltningen | 62 |
| 4.1 Innledning | 62 |
| 4.2 Virkemidler for mobilitet | 64 |
| 4.3 Lokalisering av statlig virksomhet | 65 |
| 4.4 Staten som eiendomsforvalter (arealbruk og beslag)..... | 68 |
| 4.5 Indirekte virkemiddelbruk og bærekraftig byutvikling..... | 73 |

| | | |
|-----------|--|-----|
| 4.6 | Hvorfor er det utfordrende å ivareta prinsippene i SPR-BATP?..... | 86 |
| 5 | Konklusjon: Hvordan utkreve at staten tar ansvaret sitt i bærekraftig byutvikling?..... | 93 |
| 5.1 | Hvordan benytte avtaleinstituttets handlingsrom?..... | 93 |
| 5.2 | Krav om at statlige aktører må følge de samme statlige og regionale styringssignalene som gjelder for storbyene og omegnskommunene | 94 |
| 5.3 | Krav om endringer i statens planpraksis og plansystemet..... | 97 |
| 5.4 | Kreve at staten tar en mer aktiv rolle i byutviklingen..... | 101 |
| 5.5 | Både statlige og kommunale aktører bør måles på hvordan de oppnår operasjonaliserte mål av SPR-BATP | 102 |
| | Litteratur | 105 |
| Vedlegg 1 | Gjennomgang av tildelingsbrev til utvalgte aktører..... | 115 |
| Vedlegg 2 | Kart: lokalisering av statlig virksomhet i byene | 120 |
| Vedlegg 3 | Statens Eiendommer i Oslo..... | 136 |

Tabelloversikt

| | | |
|-------------|--|----|
| Tabell 2.1: | <i>Prosentvis fordeling på fire organisasjonsformer for de fem storbykommunene og for alle fem til sammen</i> | 26 |
| Tabell 2.2: | <i>Prosentvis fordeling av de fire organisasjonsformene og alle fire til sammen på storbykommunene</i> | 26 |
| Tabell 2.3: | <i>Prosentvis fordeling på fem trafikkategorier for de fem storbykommunene og for alle fem til sammen, og for to kategorier av organisasjonsformer</i> | 27 |
| Tabell 2.4: | <i>Prosentvis fordeling av de fire organisasjonsformene og alle fire til sammen på storbykommunene, og for to kategorier av organisasjonsformer</i> | 28 |
| Tabell 2.5: | <i>Andelen av ansatte i de fire organisasjonsformene som er lokalisert til sentrumsområdene i de fem bykommunene (prosent)</i> | 32 |
| Tabell 2.6: | <i>Andelen av ansatte i de fem kategoriene for trafikkomfang som er lokalisert til sentrumsområdene i de fem bykommunene (prosent)</i> | 36 |
| Tabell 2.7: | <i>Utvalgte caser fra byene</i> | 39 |
| Tabell 4.1: | <i>Oversikt over fylkesmannsembetenes innsigelser på grunnlag av SPR-BATP, 2015-2016. (N=11 av 18 svarte, alle ble spurt)</i> | 76 |

Figuroversikt

| | | |
|------------|---|----|
| Figur 1.1: | <i>Direkte og indirekte effekter av statlig virksomhet på kommunenes mulighet til å nå nullutslippsmålet</i> | 19 |
| Figur 1.2: | <i>Dimensjoner, direkte og indirekte effekter på statlig virksomhet</i> | 20 |
| Figur 3.1: | <i>Byutviklingsavtalenes plass i arealforvaltningen</i> | 50 |
| Figur 4.1: | <i>Direkte og indirekte effekter av statlig virksomhet på kommunenes mulighet til å nå nullutslippsmålet</i> | 62 |
| Figur 4.2 | <i>Sentrale statlige aktører</i> | 64 |
| Figur 4.3 | <i>Årsak til at det er fremmet innsigelser i de fem regionene hos Statens vegvesen, i perioden mellom 2010-2013 (Statens vegvesen 2014: 18)</i> | 78 |
| Figur 4.4: | <i>To vedtak i KMD som ikke støtter opp under SPR-BATP</i> | 79 |
| Figur 4.5: | <i>Kritisk case for SPR-BATP</i> | 83 |

Forkortelser

| | |
|------------|--|
| Bufetat | Barne,- ungdoms og familieetaten |
| EF | Eiendomsforvalter (fig. 4-2) |
| FD | Forsvarsdepartementet |
| FB | Forsvarsbygg |
| FIN | Finansdepartementet |
| FK | Fylkeskommune |
| HF | Helseforetak |
| HF-SØ | Helse Sør-Øst |
| HOD | Helse- og omsorgsdepartementet |
| JBD | Justis- og beredskapsdepartementet |
| JBV | Jernbaneverket |
| KD | Kunnskapsdepartementet |
| KMD | Kommunal- og moderniseringsdepartementet |
| KS 1 el. 2 | Kvalitetssikring 1 el 2 (av KVVU) |
| KU | Konsekvensutredning |
| KUD | Kulturdepartementet |
| KVVU | Konseptvalgutredning |
| MD | Miljøverndepartementet |
| NTNU | Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet |
| NTP | Nasjonal transportplan |
| NVE | Norges vassdrags- og energidirektorat |
| OUS | Oslo universitetssykehus |
| PBL | Plan- og bygningsloven |
| RPR-ATP | Rikspolitiske planretningslinjer for areal- og transportplanlegging |
| SD | Samferdselsdepartementet |
| SPR-BATP | Statlige planretningslinjer for bolig,- areal og transportplanlegging |
| SSHIF | Sørlandet Sykehus Helseforetak |
| SVV | Statens vegvesen |
| UHS | Universitet- og høyskolesektor |
| UiA | Universitetet i Agder |
| UiO | Universitetet i Oslo |
| UiS | Universitetet i Stavanger |
| VoF | Virksomhets- og foretaksregisteret |

Sammendrag

Marianne Millstein, Geir Inge Orderud, Gro Sandkjær Hanssen og Sigrid Stokstad

Staten og bærekraftig byutvikling. En kartlegging av statens ansvar og roller i byutviklingsavtaler.

NIBR-rapport 2016:10

Formålet med dette prosjektet har vært å kartlegge og vurdere statens ansvarsområder knyttet til oppfølging av statlige planretningslinjer for bolig-areal- og transportplanlegging (SPR-BATP). SPR-BATP skal bidra til at man gjennom mer samordnet planlegging, skal kunne nå klimaforlikets mål om at transportveksten i storbyene skal tas gjennom kollektiv, sykkel og gange. Spørsmålet er hvordan disse retningslinjene følges opp, og om de har reell gjennomslagskraft. Det overordnede spørsmålet i rapporten har derfor vært *hvilke oppgaver statlige sektorer og etater har, som påvirker storbyområdenes evne til å oppnå målene i SPR for BATP.*

Prosjektet ble initiert av de fem storbykommunene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand, og er finansiert av KS' Program for storbyrettet forskning. Rapporten er ment som et kunnskapsgrunnlag og et innspill til de pågående forhandlingene om byutviklingsavtaler mellom staten og storbyområdene. Rapporten fokuserer på tre hoveddimensjoner: i) staten sin rolle i den arealpolitiske forvaltningen, ii) hvordan statlig aktivitet og institusjoner sin arealbruk og lokalisering påvirker transportgenerering og i hvilken grad det beslaglegger areal som kunne vært brukt mer formålstjenlig med hensyn til SPR-BATP; og iii) andre statlige aktiviteter og rammebetingelser som kan påvirke bærekraftig byutvikling.

Kartleggingen har tre hovedelementer: eksisterende lokalisering av statlig virksomhet i byene, et utvalg eksempler på god og dårlig lokalisering av statlig virksomhet, og en gjennomgang av

plansystemet og i hvilken grad SPR-BATP er reflektert i diverse styringsdokumenter.

Kartleggingen synliggjør problemstillinger knyttet til plansystemet, statlige utredningsprosesser, statlig eiendomsforvaltning og statlige lokaliseringsvalg, som ikke alltid følger statlige planretningslinjer eller vedtatte regionale planer.

Lokalisering av statlig virksomhet i byene viser at lokaliseringsmønsteret for statlig virksomhet ikke er optimalt i forhold til et mål om transportminimering. Dette påvirker mulighetene for å realisere bærekraftig byutvikling.

Gjennomgangen av utvalgte enkeltsaker om lokalisering av statlig virksomhet har synliggjort at det er nødvendig å gå nærmere inn på lokaliseringsbeslutninger i lys av eksisterende planer og andre styrende plandokumenter. Kartleggingen viser at hensynene bak SPR-BATP gis varierende vekt i de statlige beslutningsprosessene.

De statlige planretningslinjene reflekteres sjelden i styringsdokumentene til sentrale aktører. Statlige utredningsprosesser løper forut for planprosessene og legger dermed premisser for lokalisering. Vektleggingen av hensynene som ligger til grunn for SPR-BATP opp mot økonomiske og sektorbaserte interesser, kan da bli annerledes enn den ville ha blitt dersom beslutningene kom som resultat av en planprosess.

Statens roller som eiendomsforvalter og leietaker har stor betydning for å oppnå god arealutnyttelse i storbyene. Statlig eiendom forvaltes av et stort antall statlige aktører. Det er ikke krav om rapportering på eiendomsforvaltningen, og det mangler også oversikt over hva staten eier og forvalter. Dette utgjør et fragmentert landskap, og det kan hindre god samordning og koordinering.

Videre påvirker Statens rolle som innsigelsesmyndighet, storbykommunenes mulighet til å gjennomføre bærekraftig byutvikling. Dette gjelder særlig når storbyenes omlandskommuner vedtar planer om utbygging utenfor kollektivakser og kollektivknutepunkt. SPR-BATP er definert som et formelt innsigelsesgrunnlag i plan- og bygningsloven, men den brukes i varierende grad av innsigelsesmyndighetene. I tillegg finner vi flere

eksempler på at innsigelser med grunnlag i SPR-BATP ikke tas til følge av departementet i siste instans.

Det er betydelige strukturelle utfordringer i det overordnede rammeverket for byutviklingsavtalene. Manglende konsistens i styringssystemet som gjelder for statsforvaltningen innebærer en risiko for at hensynet til bærekraftig byutvikling ikke blir godt nok ivaretatt i de statlige beslutningsprosessene. Byutviklingsavtalene mangler juridisk bindende virkning, men gjennom forhandlingsprosessen og avtaleinngåelsen kan partene likevel bidra til å sikre at hensynet til bærekraftig byutvikling blir ivaretatt.

Anbefalingen fra prosjektet er i første rekke at kommunene bør benytte handlingsrommet som ordningen med byutviklingsavtaler gir. I forhandlingene kan kommunene kreve at statlige aktører forholder seg til de samme statlige og regionale styringssignalene som storbyene og omegnskommunen må følge. Videre bør de peke på betydningens av statens planpraksis, særlig i rollen som innsigelsesmyndighet, og gå inn på hva som kan bli konkrete utfordringer i oppfølgingen av den enkelte regionale planen. Kommunene bør også kreve at staten tar en mer aktiv rolle som aktør i byutviklingen som eiendomsforvalter, som arbeidsplass og som tjenesteleverandør. Til slutt bør de også kreve at både statlig og kommunale aktører skal rapportere om måloppnåelse.

Prosjektet foreslår også endringer i plan- og bygningsloven som kan forbedre den overordnede formelle rammen for byutviklingsavtalene. Vi foreslår at statlige lokaliseringer som innebærer arealendring (nybygging) bør underlegges plan- og bygningsloven. Videre foreslår vi at den bindende virkningen av regional plan for alle offentlige myndigheter styrkes i loven. I tillegg bør byutviklingsavtaler som gjennomføringsinstrument til handlingsprogrammet for regional plan gis lovmessig forankring. Til slutt foreslår vi også at hensynene som skal ivaretas i statlig lokalisering bør inngå i plan- og bygningsloven § 3-1.

Summary

Marianne Millstein, Geir Inge Orderud, Gro Sandkjær Hanssen og Sigrid Stokstad

The State and Sustainable Urban Development: the role and responsibilities of central government in urban development agreements

NIBR Report 2016:10

In this report, we map and analyze the role and responsibilities of the central government in implementing National spatial development guidelines (SPR-BATP). These guidelines are meant to ensure coordinated planning and governance of urban development – housing, spatial planning and transport - so that future growth in personal transport demands in urban areas will be covered by public transport, bicycling and walking.

The project was initiated by the five city municipalities of Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger and Kristiansand, and was funded by KS Program for urban research. The report provides input to ongoing negotiations to bring about planning agreements between the central government and these five municipalities for urban development. The report focuses on three dimensions: i) the role of the central government in spatial planning and governance, ii) how land use and location practices of central government institutions inform transport patterns in the cities, and to what extent these are optimal in regard of SPR-BATP, and iii) other central government activities and policy- and institutional frameworks that inform and influence sustainable urban development.

The mapping section focuses on three issues: i) mapping existing location patterns of central government institutions in the five municipalities; ii) providing examples of good and bad location of central government institutions according to the SPR-BATP

guidelines; and iii) mapping existing planning system and discussing to what extent the SPR-BATP guidelines are reflected in relevant acts and regulations, policies and documents.

The mapping reveals several challenges in the existing planning system, in the central government's management of its land and properties in the five municipalities, and location strategies of and decisions made by central government actors. The actual location pattern is a result of historical conditions and may not meet today's requirements, and current decisions may not meet the guidelines of the central government or regional spatial plans. The mapping of institutions, especially those with many employees and/or users, shows that locations are not always optimal if the purpose is to reduce traffic. This may impede on opportunities to realize sustainable urban development.

The review of selected cases also reveals a need for a systematic evaluation of decision-making processes of location choices with regard to existing spatial plans at the urban, regional and national level, as well as the overall planning system. Our mapping shows that central government actors in this respect not always emphasize, or consider, SPR-BATP. The SPR-BATP guidelines are seldom explicitly referred to in the policies or regulations of central government institutions. Sometimes, as we see in the location of new hospitals, the comprehensive assessment process is conducted *after* the location decision is taken in the planning process. As a result, possible consequences following concerns in the SPR-BATP are often not revealed at the time the location-decision is taken. Thereby, the location-decision is insufficiently enlightened.

The central government is a major tenant and land- and property owner in many cities, which also has implications for land use and planning. The portfolio of land and properties owned by the central government belongs to several sector authorities and institutions, and there is no central register for these assets. This fragmentation appears as a challenge for the aim of achieving better and more coordinated urban spatial planning and governance.

In the Norwegian planning system, relevant central government actors also have the authority to oppose planning decisions made by regional or municipal authorities, thereby also informing the

five municipalities' capacities to realize sustainable urban development. In the Planning- and Building Act, breach of SPR-BATP guidelines is reason to oppose, but central government institutions invariably use the guidelines in this manner. We also see examples where the Ministry of local government and modernization, having the final decision-making power if agreements cannot be reached at a lower level, does *not* uphold oppositions raised by other central government actors based on SPR-BATP. Thus, this inconsistency in national policy signals trickle down to local level, weakening the strength of the SPR-BATP as a steering instrument for local land-use and transport development.

There are considerable structural challenges in the broader framework of urban development agreements. The lack of consistency in governance regulations of central government institutions indicates that considerations important for sustainable urban development is not given sufficient weight in central government actors' decision-making processes. Urban development agreements are not intended to be legally binding. It is up to the partners to give main priority to urban sustainable development in the negotiations and final agreements, as well as ensuring compliance in subsequent strategies and activities.

In the report, we suggest that the municipalities make use of the room of maneuver that these negotiations have opened. Here, we recommend that they require that central government actors more strictly follow the same national and regional regulations and guidelines governing municipal planning processes. The municipalities should point to the implications of the central government's planning practices. As part of this, they should also look into particular challenges that might emerge in the implementation of regional spatial plans, since the agreements are developed as implementation tool for these plans. The municipalities should also demand that the central government acts more, and more responsibly, as land and property-owner, as tenant, as an employer, and as a service delivery actor. Finally, they should demand that both central government and municipal actors explicitly report on results in relation to the aims underlying the SPR-BATP.

In the report, we also suggest possible changes in the Planning- and Building Act that can improve the overall framework for the urban development agreements. We suggest that location of all state institutions that require rezoning or change of area (new developments) should be subjugated to the Planning- and Building Act. Furthermore, we suggest strengthening the legal status of regional plans in the plan and building act, make them legally binding for central government actors as well as municipalities. Additionally, being the implementing tool for the regional spatial plans, the urban development agreements should have a legal status, and not just be a political agreement. Finally, we suggest that the considerations meant to inform the location of state institutions should be included in the Planning- and Building Act § 3-1.

1 Introduksjon

Formålet med dette prosjektet er å kartlegge og vurdere statens ansvarsområder i forhold til byutviklingsavtaler, spesielt knyttet til oppfølging av statlige planretningslinjer for bolig-areal- og transportplanlegging (SPR-BATP). SPR-BATP er ment å gi klarere retningslinjer og bedre samordning av bolig-areal og transportplanleggingen enn de tidligere RPR for ATP (1993). De reflekterer også klimaforlikets mål om at all vekst i persontransporten i storbyområdene skal tas gjennom økt kollektivtransport, sykkel og gange. Retningslinjene, og statens ansvar og rolle i realiseringen av disse, er viktig for byenes evne til å realisere målene om en bærekraftig byutvikling.

Rapporten gir et kunnskapsgrunnlag som synliggjør de sentrale delene av statens ansvarsområder i forhold til bærekraftig byutvikling. Det overordnede spørsmålet i rapporten er *hvilke oppgaver har statlige sektorer og etater, som påvirker storbyområdenes evne til å oppnå målene i SPR for BATP?* I tråd med oppdragsbeskrivelsen, skisserer og drøfter vi i) staten sin rolle i den arealpolitiske forvaltningen gjennom plan- og bygningsloven og eventuelt andre relevante lover, ii) hvordan statlig aktivitet og institusjoner sin arealbruk og lokalisering påvirker transportgenerering og i hvilken grad det beslaglegger areal som kunne vært brukt mer formålstjenlig med hensyn til BATP; og iii) andre statlige aktiviteter og rammebetingelser som kan påvirke bærekraftig byutvikling.

Prosjektet er initiert av de fem storbykommunene Oslo, Bergen, Kristiansand, Stavanger og Trondheim, og er finansiert av KS sitt storbyforskningsprogram. Kunnskapsgrunnlaget skal være et innspill til de pågående forhandlingene om byutviklingsavtaler mellom staten og storbyområdene. Ansvaret for de ulike avtalene er delt mellom Samferdselsdepartementet (SD) (Bymiljøavtalene)

og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (byutviklingsavtalene). Det forhandles om byutviklingsavtaler for Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Kristiansand vil være aktuell for byutviklingsavtale når de øvrige forhandlingene er ferdigstilt.

Bymiljøavtaler og byutviklingsavtaler frontes som sentrale verktøy for å nå målene om bærekraftig byutvikling generelt, og nullvekstmålet i klimaforliket spesielt (Civitas 2014).

Bymiljøavtalene er rettet mot transport og omfatter samarbeid om styrking av kollektivtransporttilbud for å realisere målet om nullvekst i personbiltrafikken i storbyregionene.

Byutviklingsavtalene skal følge opp arealbruken i storbyene slik at denne bygger opp under målene i bymiljøavtalene. Dette skal bidra til å styrke samordningen mellom transport- og arealplanlegging.

SPR-BATP ble lansert i 2014 og bygger opp under klimaforlikets mål. Arealplanleggingen fremover skal legge til rette for effektiv arealbruk og en byutvikling som bygger på fortetting, knutepunktutvikling og transformasjon (Hanssen mfl. 2015:1). De statlige planretningslinjene legger dermed en kompakt byutviklingsmodell til grunn. Bedre og mer samordnet planlegging skal:

- Fremme samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse
- God trafiksikkerhet og effektiv trafikkavvikling
- Utvikle bærekraftige byer og tettsteder
- Legge til rette for verdiskapning og næringsutvikling og
- Fremme helse, miljø og livskvalitet

Retningslinjene sier lite om hva som menes med bærekraftige byer og tettsteder, men vektleggingen på arealutnyttelse, fortetting og transformasjon reflekterer 'kompakt by'-idealet (pkt. 4.3). I Norge, som i Europa for øvrig, er den kompakte byen blitt den foretrukne byutviklingsmodellen. Den kompakte byen er blitt symbolet for bærekraftig byutvikling, fordi den søker å balansere økonomisk, sosial og miljømessig utvikling (Hanssen mfl 2015:1).

Målene for bærekraftig byutvikling slik de presenteres i SPR-BATP, handler i stor grad om klimaforlikets mål om

utslippsreduksjon og nullvekst i personbiltransport i storbyområdene. Men retningslinjene omhandler også balansehensyn i forhold til jordvern (pkt. 4.3), naturmangfold, kulturminner og miljøer (pkt. 4.7). Gitt bærekraftidealene som ligger bak målet om kompakt byutvikling og balanseringen av ulike hensyn, må avtalene også forholde seg til ulike hensyn og interesser i den arealpolitiske forvaltningen.

Byutviklingsavtalene er forpliktende samarbeid innenfor rammene av nasjonale retningslinjer og regionale og kommunale planer, som skal følge opp 'viktige tiltak i handlingsprogrammet i regional plan' (KMD 2015a). Plan- og bygningsloven (pbl) sier i § 8-2 at «Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen». Flere studier viser at denne paragrafen ikke i tilstrekkelig grad klarer å forplikte statlige aktører til å følge opp regionale planer (Hofstad og Hanssen 2015, 2016, Hanssen, Hovik og Hundere 2014). Det finnes i dag ikke egne gjennomføringsinstrument til regionale planers handlingsprogram i pbl (pbl 2008). Et problem er å forplikte statlige sektormyndigheter til å legge regionale planer til grunn for sin virksomhet. Byutviklingsavtalene har slikt sett, potensial til å bli et viktig verktøy for å sikre samordning og oppfølging av planen på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer (KMD 2016).

Byutviklingsavtaler er et godt eksempel på avtaleinstitutt mellom forvaltningsnivåene som har vokst frem de siste tiårene. Avtaleinstituttene reflekterer en dypere endring i styringslogikken mellom stat og kommune. En slik formalisering av samhandlingen mellom myndighetsnivåene indikerer et mer egalitært, forhandlende og partnerskapsbasert forhold enn tidligere. Avtaleinstituttene medfører at kommunene i langt større grad enn før forhandler egne rammebetingelser. Men dette forutsetter også at begge parter evner å opptre som reelle forhandlere i avtaleinngåelsen. For det første må forhandlingspartene ha en viss grad av autonomi og likeverdighet i forhandlingssituasjonen. I tillegg er det viktig at det lokale nivået bruker forhandlingsrommet til å kunne fremme innbyggernes interesser overfor tunge statlige forhandlingspartnere. For det tredje fordrer det at begge avtalepartnere forplikter seg, og måles på hvordan de overholder sine forpliktelser. Når det gjelder byutviklingsavtalene er det helt essensielt at storbyene ikke ender opp med avtaler hvor bare deres

areal (og transport) politikk blir målt, men at det også utvikles måleindikatorer for hvordan den statlige motparten påvirker kommunal arealbruk og transportutvikling.

Denne rapporten er ment som et oppspill til hvordan storbykommunene kan bruke dette forhandlingsrommet i møtet med de statlige motpartene i forhandlingene. Vi vil peke på både strukturelle endringsbehov og mer konkrete tiltak som kan spilles inn.

1.1 Tilnærming og metode

En bærekraftig byutvikling trenger gode og samordnede planprosesser både mellom ulike forvaltningsnivåer og mellom sektorinteresser. Fokuset på transport og arealbruk i avtaleverktøyet som nå etableres, reflekterer en økende anerkjennelse av at bærekraftig byutvikling er avgjørende for å nå målene i klimaforliket om nullvekst i personbilbruk og reduksjon av CO₂ utslipp. Kartleggingen tar et litt bredere perspektiv for å synliggjøre ansvarsområdene og rollene statlige sektorer og aktører faktisk har som kan styrke eller hindre byene i å realisere bærekraftig utvikling, og synliggjøre hvordan sektorinteresser fungerer sammen eller mot hverandre i planprosessene og lokaliseringsvalg. I tillegg til utslippsindikatorer, vil biologisk mangfold, grøntstruktur, jordvern og kulturminnevern være del av økologisk bærekraft; (ii) sosial integrering og likhet, helse og velferd være del av sosial bærekraft; (iii) kostnadseffektiv bruk av økonomiske ressurser være del av økonomisk bærekraft. For eksempel så dreier sosial bærekraft i en kompakt byutvikling seg både om plassering av sosial og kulturell infrastruktur, tilgang til offentlig transport, gang- og sykkelveier, blågrønn struktur og kvalitativt gode bolig- og bomiljøer (Hofstad 2015).

Vi vil her ta til orde for at både direkte og indirekte effekter av statlige virksomhet på kommunenes mulighet for å nå nullvekstmålet må tas med. Dette kan illustreres ved følgende figur.

Figur 1.1: *Direkte og indirekte effekter av statlig virksomhet på kommunenes mulighet til å nå nullutslippsmålet*



Figuren illustrerer spørsmålet om hvor snever forståelse (innerste sirkel) eller vid forståelse (ytterste sirkel) av statlig virksomhet man skal legge til grunn for byutviklingsavtaler.

Den mest snevre forståelsen er at det utelukkende er *investeringer og virkemiddelbruken til mobilitet*, som forvaltes av ulike statlige myndigheter, som bør tas med. Disse ansvarsområdene som er lagt inn i bymiljøavtalene, og omfatter primært Statens vegvesen/ Veidirektoratet og Jernbaneløst.

Neste tema, *lokalisering* (og relokalisering) av statlige virksomhet, er viktig å inkludere som tiltak i byutviklingsavtalene. Lokalisering av statlig virksomhet har direkte påvirkning på arealbruken og mulighetene til trafikkminimering i storbyene. Tidligere studier finner at «Stortingsmeldinger og nasjonale retningslinjer er i liten grad direkte styrende for statlige virksomheters lokalisering» (Statsbygg 2009: 61), og at det er kommunale planer og planpraksis som må sørge for at nasjonale mål og retningslinjer for redusert utslipp av klimagasser og sentrumsutvikling ivaretas.

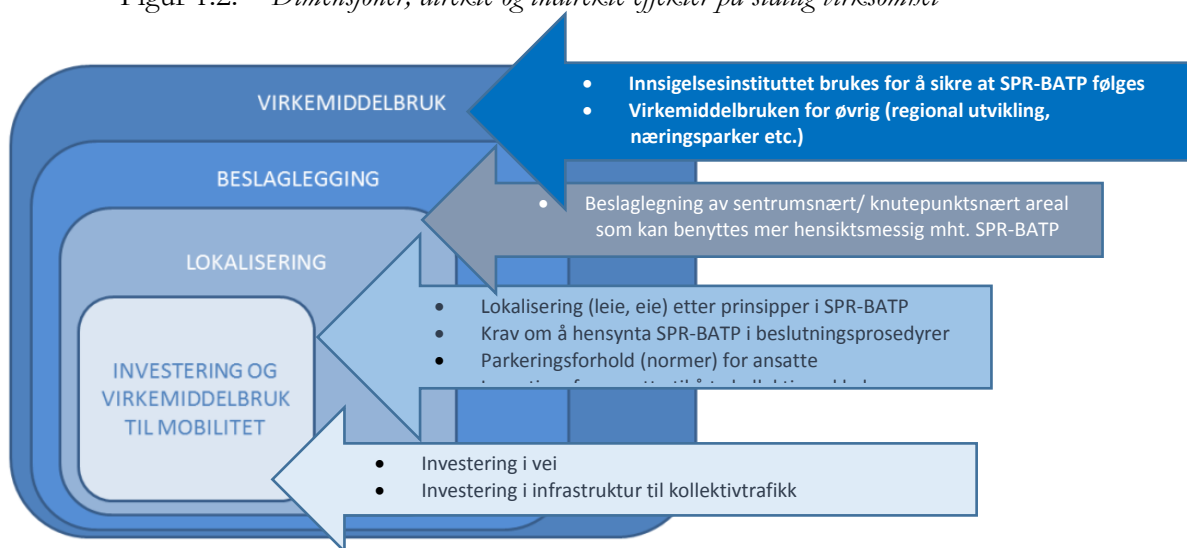
Det er også gode argumenter for at statlige etaters *beslaglegging av areal* som kan egne seg til byutvikling bør omfattes av byutviklingsavtalene. Slik beslaglegging kan hindre den ønskede utvikling for byen, vedtatt gjennom lokal (og regional)

demokratiske beslutningsprosesser. Et eksempel er Groruddalen i Oslo, hvor virksomheten til Statnett, Posten, Jernbaneverket, samt planlagte veier (Fossumdiagonalen), skaper store utfordringer for å få til byens ønskede utvikling av området.

Til slutt kan det argumenteres for at også andre *statlige virkemidler* kan påvirke storbyenes mulighet til å nå nullvekstmålet, og at disse også kan inkluderes i en byutviklingsavtale. Et viktig statlig virkemiddel er *innsigelsesinstituttet etter pbl* (PBL 2008). Her er det særlig fylkesmannen og Statens vegvesen som er innsigelsesmyndigheter for å sikre at målene i SPR-BATP og regional plan følges opp av kommunene.

Virkemidlene til regional utvikling vil ofte også ha effekt, om ikke annet enn indirekte, for arealbruken og mobilitetsmønstre i og rundt storbyene. For eksempel gjelder dette SIVA støtte til etablering (og lokalisering) av næringshager/ næringsparker. Studier viser mangel på samordning av statlig virkemiddelbruk med regionale (og kommunale) planer (Hofstad og Hanssen 2015, 2016, Nilsen og Langset 2013). Enkelte statlige virkemidler kan derfor være aktuelt å inkludere i byutviklingsavtalene, som gjennomføringsinstrument til handlingsprogrammet i regionale planer.

Figur 1.2: *Dimensjoner, direkte og indirekte effekter på statlig virksomhet*



Kartleggingen har tre hovedelementer: eksisterende lokalisering av statlig virksomhet i byene, et utvalg eksempler på god og dårlig lokalisering av statlig virksomhet, og en gjennomgang av plansystemet og i hvilken grad SPR-BATP er synliggjort i diverse styringsdokumenter.

I kapittel 2 beskriver vi eksisterende lokaliseringsmønstre i de fem byene. I dialog med kommunene, har vi identifisert noen caser som illustrerende for både gode og dårlige lokaliseringsvalg, som også beskrives i dette kapitlet. I kapittel 3 ser vi nærmere på plansystemet, og diskuterer byutviklingsavtalene som samordningsverktøy i lys av blant annet nasjonale retningslinjer, planretningslinjer for SPR-BATP og for lokalisering av statlige arbeidsplasser, og planprosessene under plan- og bygningsloven. Dette setter en ramme for kapittel 4, der vi diskuterer utfordringer og problemstillinger knyttet til de fire dimensjonene i figur 1.1 (virkemiddelbruk for mobilitet, lokalisering, arealbeslag og virkemiddelbruk som kan ha mer indirekte men viktig betydning for areal- og transportplanlegging). Flere av casene viser sammenhengen mellom lokalisering og arealbruk- og beslag. Staten er en betydelig eiendomsforvalter i storbyene, og et viktig spørsmål er i hvilken grad statens eiendomsforvaltning bidrar til en bærekraftig byutvikling. Dette beskrives og diskuteres i kapittel 4. I kapittel 5 oppsummerer vi hovedproblemstillinger, og gir anbefalinger for kommunenes pågående forhandlinger om byutviklingsavtaler.

2 Lokalisering av statlig virksomhet i byene

Dette kapitlet presenterer to kartlegginger. Del én presenterer kartleggingen av eksisterende statlig virksomhet med utgangspunkt i lokaliserings- og sysselsettingsdata vi har hentet fra Virksomhets- og foretaksregisteret (VoF). Del to presenterer noen av de illustrerende casene vi har identifisert i samarbeid med kommunene, og som vi trekker videre på i de påfølgende kapitlene.

2.1 Lokalisering av statlig virksomhet i byene: beskrivelse og presentasjon av kartene

2.1.1 Innledning

Med utgangspunkt i tall fra VoF, har vi kartlagt sysselsettingen per 1. januar 2015 i statlige virksomheter og statlig eide aksjeselskaper i de fem storbykommunene. Virksomhetene omfatter Statlig forretningsdrift (kode 1110), statlig eide foretak (kode 1120), Norges Bank (kode 3100), statlige låneinstitusjoner (kode 3900), og stats- og trygdeforvaltningen.

Etter å ha rensket ut virksomheter uten sysselsetting, er virksomhetene gruppert og analysert etter (i) organisasjonsform, (ii) trafikkomfang, (iii) næringssektor og (iv) postkode som geografisk lokalisering (basert på virksomhetens fysiske beliggenhet):

Organisasjonsform omfatter ni kategorier: Staten, annen juridisk person, organisasjonsledd, Statsforetak, annet foretak/særskilt lov, stiftelser, aksjeselskaper, allment aksjeselskap, selskap med delt

ansvar. De største av disse er organisasjonsledd, annet foretak/særskilt lov, aksjeselskap og staten. Vi har latt disse danne ryggraden i en inndeling i fire kategorier:

- i) Staten og annen juridisk person, heretter kalt **Staten** eller **sentraladministrasjonen**.
- ii) **Organisasjonsledd**
- iii) Statsforetak, annet foretak/særskilt lov og stiftelse, heretter kalt **særselskap**
- iv) Aksjeselskap, allment aksjeselskap og selskap med delt ansvar, heretter kalt **aksjeselskap**

Denne inndelingen er valgt for å antyde at «Statens» kontroll og innflytelse over lokaliseringsbeslutninger innenfor de fem byene vil variere med organisasjonsform. Denne innflytelsen er sterkest for Staten og minst for aksjeselskap. I hovedsak vil innflytelsen også være større for organisasjonsledd enn særselskap, selv om høyere utdanning som utgjør en stor andel av førstnevnte, har mer å si for lokaliseringsvalgene. I tillegg er disse fire kategoriene store nok for fordeling av ansatte på postområder.

Trafikkomfang søker å differensiere virksomhetene etter besøk og transport/kjøretøybruk, og følgende fem kategorier benyttes:

Den første kategorien domineres av ansatte og lite besøk av andre, heretter kalt **lite besøk**. Forskningsinstitutter befinner seg i denne kategorien.

Den andre kategorien har ansatte og med moderat besøk utenfra, heretter kalt **moderat besøk**. Departementer og direktorater eksemplifiseres denne kategorien.

Den tredje kategorien har ansatte og med mye daglig besøk utenfra, heretter kalt **mye besøk**. Universiteter og høyere utdanning er viktige i denne kategorien.

Den fjerde kategorien omfatter moderat og mye besøk, men også transportvirksomhet, heretter kalt **mod/mye besøk og transport**. Her finner vi sykehusene og en del andre helseinstitusjoner, men også for eksempel posten.

Den femte kategorien kjennetegnes av moderat og betydelig kjøretøybruk, heretter kalt **mod/mye kjøretøybruk**. Den omfatter for eksempel varetransport (cargo), verksteder og teknisk virksomhet for bane og vei, men også ambulanser for sykehusene.

En tredje dimensjon er lokaliseringsmønsteret for viktige **næringssektorer**. Viktige sektorer dekkes av de foregående inndelingene. Sykehus/helse utgjør en stor del av sørselskap under organisasjonsform og delvis også mod/mye besøk og transport under trafikkomfang. Utdanning er forholdsvis stor under organisasjonsledd, og preger mye besøk under trafikkomfang. Jernbane/NSB og vei/bane/cargo preger mod/mye kjøretøybruk under trafikkomfang. Analysene av organisasjonsform og trafikkomfang dekker derfor det meste av næringssektor. I tillegg til disse vil vi kort kommentere politi og rettsvesen.

2.1.2 Hovedtrekk for de fem storbykommunene

Hovedtrekkene for organisasjonsform fremkommer av tabellene 2.1 og 2.2, mens tabellene 2.3 og 2.4 presenterer hovedtrekkene for trafikkomfang for to grupper av organisasjonsformer: Den første gruppen omfatter det vi kan kalle statlig virksomheter, og den andre gruppen omfatter aksjeselskaper med statlig eierskap, ikke nødvendigvis heleid. Hovedtrekkene kan oppsummeres slik:

Oslo spiller en dominerende rolle med drøyt 50 prosent av alle sysselsatte¹, men prosentandelen er lavere for aksjeselskaper (ca. 43 prosent) enn tradisjonelle statlige virksomheter. På den annen side er Oslo dominerende innenfor den statlige sentraladministrasjonen (92 prosent).

Bergen og Stavanger har en forholdsvis høy andel i kategorien aksjeselskaper (23 og 17 prosent), og dette skyldes i stor grad Statoil. Imidlertid, Bergen har i kraft av å være Norges nest største by, en høyere samlet andel enn Stavanger (18 og 10 prosent). Trondheim har en samlet andel som ligger nær Bergen, med 16 prosent, men fordelingen på organisasjonsformer er mer like den vi finner for Oslo.

¹ Oslo-dominansen er noe mindre hvis vi regner i antall virksomheter: Ca. 43 prosent. Generelt er antall ansatte et bedre mål for trafikkomfang, men for moderat/mye kjøretøybruk kan virksomheter med forholdsvis få ansatte legge beslag på store arealer.

Kristiansand skiller seg i dette bildet ut med en liten andel av statlige virksomheter, med sine snau 5 prosent, og med selskaper som den dominerende organisasjonsformen (48 prosent). Dette siste har sammenheng med helse/sykehus.

Tabellene 2.3 og 2.4 viser forskjeller i trafikkomfang for tradisjonell statlig virksomhet og aksjeselskaper med statlig eierskap. Som beskrivelsen av de fem kategorier i forrige punkt antyder, er det en grov fordeling og noen virksomheter er nok feilklassifisert, men hovedtrekkene gir et bilde på trafikkomfang.

Fordelingen på grad av trafikkomfang i de enkelte storbykommunene (tabell 2.3) viser at det i hovedsak er statsadministrasjonen, direktorater og liknende som gir opphav til forskjeller innenfor kategorien statlige virksomheter. Dette gjør at moderat besøk er den største kategorien for Oslo (42 prosent), mens sykehusvirksomheter fører til at moderat/mye besøk og transport er størst for de andre storbykommunene (mellom 50 og 60 prosent for Bergen, Stavanger og Kristiansand). Dette bildet reflekteres også ved at Oslo har 69 prosent av kategorien moderat besøk, mens andelen er 39 prosent for kategorien moderat/mye besøk og transport (tabell 2.4).

Bildet er mer variert for aksjeselskapene. Moderat/mye besøk med transport er størst for Oslo (41 prosent), fulgt av moderat/mye kjøretøybruk. For Stavanger dominerer kategorien mye besøk (76 prosent), og dette skyldes at Statoils hovedkontor antas å utløse mye besøk. For Bergen er imidlertid moderat besøk den største kategorien (59 prosent), dels fordi Statoil-avdelingen antas å ha moderat besøk. For Trondheim er flere kategorier jevnstore (rundt 28 prosent). Det antyder en variert struktur for aksjeselskapene i byen. For Kristiansand er moderat/mye kjøretøybruk den største (39 prosent), og dette har sammenheng med at det er få ansatte i kategorien aksjeselskaper (under 1000).

Dette bildet bekreftes av at Oslo har 64 prosent av kategorien moderat/mye besøk og transport og 59 prosent av moderat/mye kjøretøybruk (tabell 2.4), mens for eksempel Stavanger har 66 prosent av kategorien mye besøk og Bergen 58 prosent av kategorien moderat besøk.

Mye av forskjellene mellom Oslo og de andre byene skyldes at Oslo er hovedstad og statlige virksomheter vil ha lett for å havne i

hovedstaden. Det er kanskje spesielt tilfellet for et land med noen få millioner innbyggere, selv om forholdsvis store geografiske avstander kan trekke i motsatt retning. Innenfor dette generelle bildet, er det variasjoner, slik som beskrevet over, blant annet som følge av kjennetegn ved statsadministrasjon/direktorater, universiteter og høyskoler, sykehus og (jernbane-)transport og infrastruktur.

Et viktig moment er at sykehusene utgjør det klart største statlige engasjementet målt i antall ansatte, med ca. 45 000 ansatte. Også høyere utdanning er stor, med ca. 28 000 ansatte. Videre kan det noteres at politi og rettsvesen utgjør ca. 11 000 ansatte, og det er i underkant av 7 000 ansatte i den sentrale statsadministrasjonen.

Tabell 2.1: *Prosentvis fordeling på fire organisasjonsformer for de fem storbykommunene og for alle fem til sammen*

| | Alle | Oslo | Bergen | Trondheim | Stavanger | Kr. sand |
|---------------|--------|-------|--------|-----------|-----------|----------|
| Statlig | 4,2 | 7,7 | 0,7 | 0,8 | 0,4 | 0,7 |
| Org.-ledd | 45,3 | 49,9 | 40,1 | 49,0 | 27,6 | 38,4 |
| Sørselskap | 30,7 | 25,7 | 35,0 | 33,1 | 37,2 | 48,0 |
| Aksje-selskap | 19,8 | 16,8 | 24,2 | 17,1 | 34,8 | 12,9 |
| N= | 161719 | 82954 | 29858 | 25860 | 15679 | 7368 |
| | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Tabell 2.2: *Prosentvis fordeling av de fire organisasjonsformene og alle fire til sammen på storbykommunene*

| | Oslo | Bergen | Trondheim | Stavanger | Kr.sand | Sum | % |
|---------------|------|--------|-----------|-----------|---------|--------|-----|
| Statlig | 92,4 | 2,9 | 3,0 | 0,9 | 0,8 | 6867 | 100 |
| Org.-ledd | 56,5 | 16,3 | 17,3 | 5,9 | 3,9 | 73202 | 100 |
| Sørselskap | 42,9 | 21,1 | 17,2 | 11,7 | 7,1 | 49687 | 100 |
| Aksje-selskap | 43,5 | 22,6 | 13,8 | 17,1 | 3,0 | 31964 | 100 |
| Alle | 51,3 | 18,5 | 16,0 | 9,7 | 4,6 | 161719 | 100 |

Tabell 2.3: *Prosentvis fordeling på fem trafikkategorier for de fem storbykommunene og for alle fem til sammen, og for to kategorier av organisasjonsformer.*

| Stat, annet, organisasjonsledd, annet selskap særskilt lov, statsforetak, og stiftelse | | | | | | |
|--|--------|-------|--------|-----------|-----------|---------|
| | Alle | Oslo | Bergen | Trondheim | Stavanger | Kr.sand |
| Lite besøk | 7,0 | 8,1 | 7,1 | 4,9 | 3,6 | 6,4 |
| Moderat besøk | 32,3 | 42,0 | 18,4 | 26,3 | 16,6 | 21,8 |
| Mye besøk | 22,6 | 21,0 | 23,3 | 31,7 | 16,4 | 16,8 |
| Mod/mye besøk, transport | 35,7 | 26,4 | 49,5 | 34,6 | 60,3 | 52,3 |
| Mod/Mye kjøretøybruk | 2,4 | 2,5 | 1,7 | 2,5 | 3,2 | 2,7 |
| N= (100%) | 129755 | 69045 | 22625 | 21448 | 10221 | 6416 |
| Aksjeselskap, Allment aksjeselskap, selskap med delt ansvar | | | | | | |
| | Alle | Oslo | Bergen | Trondheim | Stavanger | Kr.sand |
| Lite besøk | 13,3 | 11,8 | 13,3 | 29,0 | 4,9 | 12,2 |
| Moderat besøk | 23,1 | 13,6 | 58,9 | 13,7 | 6,5 | 28,3 |
| Mye besøk | 19,7 | 11,6 | 4,2 | 4,5 | 76,1 | 2,3 |
| Mod/mye besøk, transport | 27,9 | 41,2 | 17,5 | 27,4 | 9,6 | 18,5 |
| Mod/Mye kjøretøybruk | 16,1 | 21,9 | 6,1 | 25,4 | 3,0 | 38,7 |
| N= (100%) | 31964 | 13909 | 7233 | 4412 | 5458 | 952 |

Tabell 2.4: *Prosentvis fordeling av de fire organisasjonsformene og alle fire til sammen på storbykommunene, og for to kategorier av*

| Stat, annet, organisasjonsledd, annet selskap særskilt lov, statsforetak, og stiftelse | | | | | | |
|--|------|--------|-----------|-----------|---------|--------------|
| | Oslo | Bergen | Trondheim | Stavanger | Kr.sand | N= (100%) |
| Lite besøk | 62,0 | 17,8 | 11,7 | 4,0 | 4,5 | 9068 |
| Moderat besøk | 69,2 | 9,9 | 13,4 | 4,0 | 3,3 | 41886 |
| Mye besøk | 49,5 | 18,0 | 23,2 | 5,7 | 3,7 | 29314 |
| Mod/mye besøk, transport | 39,3 | 24,2 | 16,0 | 13,3 | 7,2 | 46339 |
| Mod/Mye kjøretøybruk | 55,2 | 11,9 | 17,1 | 10,3 | 5,5 | 3148 |
| Alle | 53,2 | 17,4 | 16,5 | 7,9 | 4,9 | 129755 |
| Aksjeselskap, Allment aksjeselskap, selskap med delt ansvar | | | | | | |
| | Oslo | Bergen | Trondheim | Stavanger | Kr.sand | N= (100%) |
| Lite besøk | 38,5 | 22,5 | 30,1 | 6,2 | 2,7 | 4263 |
| Moderat besøk | 25,6 | 57,8 | 8,2 | 4,8 | 3,6 | 7372 |
| Mye besøk | 25,7 | 4,9 | 3,1 | 66,0 | 0,3 | 6292 |
| Mod/mye besøk, transport | 64,3 | 14,2 | 13,6 | 5,9 | 2,0 | 8903 |
| Mod/Mye kjøretøybruk | 59,2 | 8,6 | 21,8 | 3,2 | 7,2 | 5134 |
| Alle | 43,5 | 22,6 | 13,8 | 17,1 | 3,0 | 31964 |

organisasjonsformer

2.1.3 Mønstre innenfor de fem storbyene

Dagens lokaliseringsmønstre for statlige virksomheter representerer historiske lag av beslutninger om utbygging og utvikling i de fem byene. Beslutningsgrunnlaget og hvilke kriterier som er blitt brukt for lokaliseringen av forskjellige typer virksomheter, har åpenbart variert, der politiske og økonomiske interesser og makt like åpenbart har spilt en viktig rolle. Kartleggingen som presenteres her oppsummerer resultatet av disse drivkreftene. Transportminimering for å redusere utslipp av klimagasser er i dag et av de viktige kriteriene for lokalisering av statlig virksomhet, og noen vil si *det viktigste*, men det økonomiske sammen med for eksempel bevaring av grøntarealer innenfor den bymessig bebygde miljøet av hensyn til biologisk mangfold og

helse gjør seg også gjeldende. I tillegg er det knyttet «symbolsk kapital» til bestemte steder av byen, spesielt i sentrumsområdene.

Vi har valgt å presentere fordelingen av sysselsetting i statlige virksomheter og møter dermed til en viss grad transportkriteriet, men noen virksomheter med få ansatte kan legge beslag på større arealer og utløse mye tilhørende transport og kjøretøybruk. Dette har vi forsøkt å trekke inn ved å foreta en grov klassifisering av virksomheter ved hjelp av fem kategorier for trafikkomfang som beskrevet i punkt 2.2.1. Vi har valgt å bruke de firesifrete postområdene som geografisk lokalisering. Dette gir ikke en nøyaktig plassering i forhold til trafikkårer/–knutepunkter, men vi tror det gir et tilstrekkelig bilde av tilgjengelighet. I det følgende presenterer og diskuterer vi hovedtrekk i fordelingen etter organisasjonsform, trafikkomfang og utvalgte sektorer.

2.1.3.1 Organisasjonsformer

Av de fire kategoriene, består «**Staten**» av sentraladministrasjonen og er som sådan forholdsvis ensartet. «**Organisasjonsledd**» er mer mangfoldig og omfatter universiteter/høyskoler og forskningsinstitutter, politi og rettsvesen, Jernbaneverket, Statens vegvesen, Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE), NAV, Barne,- ungdoms og familieetaten (Bufetat), og en rekke direktorater, tilsyn, ombud og råd, samt kirke, bibliotek og mere til. Virksomhetene i det vi har betegnet «**særselskap**», preges av sykehus/helse, selv om kategorien også omfatter andre særforetak som Statnett, Statskog, Innovasjon Norge, SIVA, ENOVA, Folketrygdfondet, Husbanken, museer, og filharmoniske orkestre. Det er en stor og viktig sektor i alle fem storbykommuner. Dette på grunn av mange ansatte, med moderat til mye besøk, pluss transport innen helse, for eksempel ambulanser og annen transport av syke (privatbiler og drosjer). Kategorien «**aksjeselskap**» omfatter også forskjellige typer virksomheter, med Statoil, Posten og Bring, Telenor, NSB og Cargo, NRK, Statkraft, Avinor og Vinmonopolet som de største. I tillegg finner vi enkelte forskningsinstitutter, teatre og IT-relaterte virksomheter. Dette gir variasjonsbredde i driftsmessige lokaliseringsbehov.

En første inndeling er å se på hvilke og hvor mye av virksomheten som befinner seg i de fem byenes sentrumsområde. Statistisk sentralbyrå definerer sentrumssoner slik: «et område som består av en eller flere sentrumskjerner og ei sone på 100 meter rundt. En

sentrumskjerne er et område med mer enn tre ulike hovednæringsgrupper med sentrumsfunksjoner. I tillegg til detaljvarehandel, må offentlig administrasjon eller helse og sosiale tjenester eller annen sosial og personlig service være representert. Avstanden mellom bedriftene skal ikke være mer enn 50 meter. Det må være minst 50 ansatte². Denne inndelingen gjør det meste innenfor Ring 2 i Oslo til sentrumsområde, med korridorer i retning Nydalen og Tøyen. I tillegg kommer en rekke mindre sentrumssoner i byen for øvrig³. Dette passer ikke for det vi er ute etter: En kombinasjon av sentrumsfunksjoner og byens nav for transport. På den annen side, bydel Sentrum i Oslo dekker et for snevert område og utelater sentralt beliggende områder. Vi har derfor valgt å gjøre en skjønnsmessig avgrensing som dekker et område rundt Oslo sentralbanestasjon og Nasjonalteateret stasjon, dvs. med Vika, litt vest for slottet, og en bue østover som krysser rett sør for Bislett stadion og inkluderer Oslo kretsfengsel og litt øst for jernbanestasjonen⁴. For Bergen, Kristiansand, Stavanger og Trondheim passer byenes egne avgrensinger av sentrum⁵ bedre med det vi ønsker å se på, og vi bruker derfor disse. De valgte avgrensingene kan åpenbart diskuteres, men vi mener likevel at de valgte områdene gir et bilde av hvilken rolle sentrum spiller for de statlige virksomheter.

I tillegg har vi fått utarbeidet kart som viser fordelingen av antall sysselsatte på postområder, men begrenset til organisasjonsform. I og med at Oslo dominerer for Staten, har vi nøyd oss med ett kart for denne kategorien. For de tre andre er det kart for hver by. Det gir til sammen 16 kart som presenteres i vedlegg 1. Tid, ressurser og et håndterbart antall gjorde at vi nøyd oss med kart for bare organisasjonsform. Dette er begrunnet i at denne inndelingen sier noe om statens innflytelse på lokaliseringsvalgene. I tillegg beskriver sarselskap i stor grad lokaliseringen for sykehus, mens høyere utdanning i stor grad kan leses ut av kartene for

² <http://www.ssb.no/a/metadata/conceptvariable/vardok/2598/nm>

³ Se Statistisk sentralbyrå: <http://kart.ssb.no/>

⁴ Postområdene 0010 til 0138, 0140 til 0167, 0169 og 0170, 0176 til 0256, 0258, 0350, 0351, 0352, 0550, 0560, 0561, 0578, 0650, 0651 og 0656.

⁵ Bergen: 5003, 5004, 5005, 5006, 5007, 5008, 5010, 5011, 5012, 5013, 5014, 5016, 5017 og 5018; Trondheim: 7010, 7011, 7012, 7013, 7042; Stavanger: 4005, 4006, 4007, 4008, 4010, 4012, 4013, 4014; og Kristiansand: 4608, 4610, 4611, 4612, 4614.

organisasjonsledd. Postområdene er gruppert etter antall ansatte, med klassene 1 til 99, 100 til 499, 500 til 1499, 1500 til 2999 og 3000 og høyere. Vi valgte å inkludere virksomheter med veldig få ansatte for å fange opp mulig underrapportering. I den andre enden av klassifiseringen valgte vi å bruke 3000 og over selv om det er få postområder som har såpass mange ansatte. Denne grensen får bedre fram områder med mange ansatte enn for eksempel 1500 eller 2000 ansatte ville gjort.

Tabell 2.5 som viser antall ansatte i byenes sentrum for de fire organisasjonsformene, avdekker et variert mønster: På samme måte som det meste av *Staten* befinner seg i Oslo, er disse virksomhetene også lokalisert til det sentrale området av byen. Tallene for de andre fire byene er små, men viser det samme mønsteret. Trondheim skiller seg ut fra de andre byene for kategorien *organisasjonsledd*, med i underkant 30 prosent mot i underkant av 50 prosent for de andre byene. Dette har i stor grad sammenheng med høyere utdanning, der et høyt antall ansatte ved Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet (NTNU) er lokalisert utenfor sentrum. Både Oslo og Bergen har en god del ansatte i høyere utdanning lokalisert i sentrum, mens dette ikke er tilfellet for Stavanger og Kristiansand. Høyere utdanning i disse to byene utgjør ikke så mange ansatte og teller ikke så mye som for eksempel i Trondheim. For *særskilt* viser det seg at bare en liten andel ansatte har arbeidet sitt i sentrum. Det betyr at det aller meste av sykehus/helse er lokalisert utenfor sentrum i alle de fem byene. For *aksjeselskap* skiller Oslo seg ut med en forholdsvis høy andel i sentrum (ca. 44 prosent), mens de andre byene ligger under 20 prosent og Stavanger også under 10 prosent. Den forholdsvis høye andelen i Oslo kan dels forklares historisk og at Oslo er hovedstad: Hovedkontorene for Posten og NSB fikk sin lokalisering under helt andre betingelser enn dagens. Stavangers lave andel skyldes i stor grad lokaliseringen av hovedkontoret til Statoil.

Tabell 2.5: *Andelen av ansatte i de fire organisasjonsformene som er lokalisert til sentrumsområdene i de fem bykommunene (prosent).*

| | Staten | Organisasjonsledd | Sørselskap | Aksjeselskap |
|--------------|--------|-------------------|------------|--------------|
| Oslo | 93,7 | 48,3 | 6,4 | 43,8 |
| Bergen | 92,9 | 50,2 | 5,5 | 18,2 |
| Trondheim | 100,0 | 28,8 | 2,5 | 16,6 |
| Stavanger | 86,9 | 46,0 | 2,0 | 8,0 |
| Kristiansand | 100,0 | 45,3 | 0,2 | 19,0 |
| Alle | 93,9 | 45,0 | 4,2 | 27,4 |

Kartene i vedlegg 2 viser den detaljerte fordelingen for de fem bykommunene, og hovedtrekkene er som følger:

Oslo: *Sentraladministrasjonen* har historisk sett ligget sentralt, nær Stortinget, men er nå noe mer spredt på grunn av terroranslaget i 2011. Når det nye regjeringskvartalet er bygget vil disse virksomhetene flytte tilbake. Likevel, som Kart 1 viser, hovedtyngden av sentraladministrasjonen befinner seg fortsatt i sentrumsområdet, med god tilgang til transportknutepunkter. Vi har klassifisert trafikkomfanget som moderat. I så måte kunne den vært plassert andre steder, men hensynet til en effektiv samhandling med Stortinget og departementene imellom trekker i retning av at de ligger nær hverandre. Imidlertid, det er ikke like åpenbart at alle avdelinger i alle departementer trenger en like sentral lokalisering. Det bør være mulig å diskutere om enkelte avdelinger kan ligge nær transportknutepunkter som for eksempel Nydalen.

Mange av Oslos virksomheter i kategorien *organisasjonsledd* befinner seg i sentrum av byen, nær halvparten som Tabell 2.5 antyder. Dette framgår også av Kart 2. Imidlertid, det er også mange ansatte rundt knutepunktene Helsefy, Bryn og Økern, samt Universitetet i Oslo (UiO) (Blindern). Hovedtyngden av virksomheten ligger forholdsvis nær transportknutepunkter.

Det er to store konsentrasjoner av virksomheter i kategorien *sørselskap* i Oslo (Kart 3): Ullevål sykehus i Kirkeveien og Rikshospitalet ved Gaustad/Ring-2. I tillegg kommer tre mindre, men likevel betydelige konsentrasjoner: Radiumhospitalet ved

Ullern/Ring-2, Aker sykehus ved Sinsen/Sinsenkrysset/Trondheimsveien, og Sykehuspartner ved Skøyen. Statnett er den siste største konsentrasjonen (mer enn 500 ansatte) og ligger i knutepunktet Nydalen. Innovasjon Norge har hovedkontor sentrum. For øvrig er omfanget av selskaper relativt beskjedent i de mest sentrale delene av Oslo, slik Tabell 2.5 viser, med bare rundt fem prosent lokalisert i sentrum. Selv om sykehusene ikke befinner seg i umiddelbar nærhet til knutepunkter, har de generelt god tilgjengelighet. Ullevål ligger mer i «ingenmannsland». Det er imidlertid nylig fremmet forslag om å flytte funksjonene ved Ullevål til området ved Rikshospitalet/Gaustad og etablere nytt lokalsykehus på Aker, ved Sinsen/Sinsenkrysset. Oslo kommune har gjort tilgjengelighetsanalyse, og den viser meget god tilgjengelighet til Aker, og lokalsykehuset vil ligge godt plassert i forhold til for eksempel befolkningsveksten i Hovinbyen. Utbyggingen ved Gaustad vil imidlertid måtte gå på bekostning av grøntarealene i dette området, og dermed den helseeffekt som sies å være knyttet til tilgang til eller utsyn mot grøntarealer (Hessen 2007/2011).

Virksomheter i kategorien *aksjeselskaper* er spredd over hele Oslo (Kart 4), men som Tabell 5 viser, nær halvparten av alle ansatte befinner seg i sentrum av byen. Mesteparten av ligger nær knutepunkter, men en del av dem ligger utenfor «allfarvei», selv om det i stor grad er kort vei til for eksempel t-banen.

Bergen: Halvparten av de ansatte i *organisasjonsledd* er tilknyttet virksomheter som ligger i sentrum av Bergen, og som Kart 2.5 viser, er det flere konsentrasjoner nær sentrum. Et forholdsvis sentralt lokaliseringsmønster for høyere utdanning bidrar til dette. Ellers preges bildet av satellitter som følge av Bergens særegne topografi.

På samme måte som for Oslo, befinner bare rundt fem prosent av andelen ansatte i *selskaper* seg i sentrum av Bergen (Tabell 2.5), men hovedtyngden av de ansatte jobber ved Haukeland sykehus som ligger like utenfor det sentrale Bergen. I tillegg er det igjen noen mindre satellitter (Kart 6).

Andelen ansatte i *aksjeselskaper* som har arbeidsplassen i sentrum er også beskjedent, med i underkant av 20 prosent (Tabell 2.5). Det er en stor konsentrasjon sør i Bergen, der Statoils befinner seg (Kart 7), med kort avstand til Flesland flyplass.

Trondheim: Byen skiller seg ut med en forholdsvis lav andel av ansatte i kategorien *organisasjonsledd* i sentrum av byen (ca. 28 prosent, Tabell 2.5). Dette kommer også klart fram i Kart 8, som viser et lappeteppe av mindre og mellomstore konsentrasjoner. Imidlertid, den største konsentrasjonen, NTNU på Gløshaugen, ligger like utenfor sentrumsområdet, med gode kommunikasjoner, mens fakultetene på Dragvoll trekker i motsatt retning. Den foreslåtte samlokaliseringen av NTNU vil endre på dette bildet.

Også for *særskilt* er sentrumsandelen lav i Trondheim (Tabell 2.5). Dette har i stor grad sammenheng med at sykehuset ligger utenfor sentrum, med tilsvarende gode kommunikasjoner som NTNU. Imidlertid, det er også en mindre avdeling av sykehuset på Lade, der kommunikasjonene neppe er like gode (Kart 9).

Aksjeselskaper har en spredt lokalisering (Kart 10), og andelen ansatte i sentrum er da også lav (ca. 17 prosent, Tabell 2.5). Det kan stilles spørsmål ved hvor gode flere av disse lokaliseringene er i forhold til transport. For eksempel ligger Statoils kontor ved fjorden litt øst for byen, men igjen nærmere Værnes flyplass.

Stavanger: I underkant av halvparten av ansatte i kategorien *organisasjonsledd* har arbeidsplassen sin i sentrum (Tabell 2.5), men Kart 11 viser også at virksomhetene befinner seg i både sentrale og mindre sentrale lokaliseringer. Viktige virksomheter i sentrum er Skatt Vest og Politihuset, begge med i underkant av 500 ansatte. Utenfor sentrum peker Ullandhaug-området seg ut, med høyere utdanning som en sentral virksomhet, men også Oljedirektoratet og Petroleumstilsynet ligger i samme postområde.

Sykehuset i Stavanger utgjør den helt dominerende virksomheten med hensyn til ansatte i kategorien *særskilt* (nær 90 prosent). De aller fleste av disse ansatte befinner seg ved det sentrale sykehuset som per i dag er beliggende utenfor sentrum, men fortsatt innenfor byen (Kart 12 og Tabell 2.5). En framtidig lokalisering diskuteres, enten ved Ullandhaug eller tilsvarende dagens lokalisering.

Tilsvarende for *aksjeselskaper*: En virksomhet dominerer med hensyn til ansatte, og det er hovedkontoret til Statoil som er beliggende i et næringsområde sør i byen, ikke langt fra Sola flyplass. Også Telenor har en avdeling i samme område. Det gir god kommunikasjon med hensyn til fly, men kanskje ikke like god

kommunikasjon til resten av byen. I tillegg finner vi Posten og NSB lokalisert i sentrum, like ved jernbanestasjonen.

Kristiansand: For *organisasjonsledd* utgjøre andelen ansatte i sentrum ca. 45 prosent av alle ansatte i denne kategorien, mens andelen for *særskilt* er omtrent null (Tabell 2.5). Kart 13 viser at ansatte i organisasjonsledd er spredd rundt omkring, med Universitetet i Agder (UiA) på Gimlemoen som forholdsvis stor utenfor sentrum. Imidlertid, Gimlemoen synes å gi en brukbar lokalisering for kommunikasjoner og ligger nær sentrum. Det er sykehuset som dominerer kategorien *særskilt*, og det ligger like utenfor sentrum. Det er få virksomheter og ansatte i *aksjeselskap*, og de er spredd rundt omkring.

2.1.3.2 Trafikkomfang

Denne klassifiseringen kombinerer ansatte med besøk- og trafikkomfang. Det betyr at postområder med få ansatte og mye besøk/transport ikke behøver å være mer belastende i forhold til transportminimering enn mange ansatte og moderat eller lite besøk. I tillegg vil noen funksjoner berøre arbeidskraft med høy inntekt og/eller høy symbolsk kapital. Det kan bli vurdert som viktig å la disse være lokalisert sentralt og nær andre institusjoner. Rettsvesen er kanskje en slik institusjon i offentlig sektor. Det har ikke vært tid/ressurser til å lage kart for disse kategoriene.

Som påpekt foran, klassifiseringen er grov og tjener kun som en illustrasjon, men noen hovedtrekk peker seg ut:

Tabell 2.6 viser andelen ansatte med arbeidsplass i sentrumsområdet. Ut fra transporthensyn vil det være bra med en lav andel i kategorien lite besøk og en høyere andel i moderat besøk og mye besøk. Videre bør andelen være mindre for mod/mye besøk og transport og mod/mye kjøretøybruk. Alle byer framstår med lave andeler i kategorien mod/mye besøk og transport fordi sykehusene ligger utenfor sentrum. Utover dette ser vi at:

Oslo har en lavere andel i lite besøk enn moderat besøk og mye besøk, men andelen i mod/mye kjøretøytransport trekker i motsatt retning og er høy.

Bergen har en høy andel av lite besøk i sentrum, men også en forholdsvis høy andel i mye besøk. Andelen i mod/mye kjøretøybruk er også forholdsvis høy.

De tre byene *Trondheim*, *Stavanger* og *Kristiansand* har alle en forholdsvis lav andel i mod/mye kjøretøybruk, men de har også en lav andel i mye besøk som trekker i motsatt retning. Stavanger og Bergen har forholdsvis høye andeler for lite besøk, mens Trondheim har en lav andel.

Kort sagt, bildet er sammensatt. Alle byer har et potensiale for å optimalisere lokaliseringsmønsteret ut fra transporthensyn.

Tabell 2.6: *Andelen av ansatte i de fem kategoriene for trafikkomfang som er lokalisert til sentrumsområdene i de fem bykommunene (prosent)*

| | Lite besøk | Moderat besøk | Mye besøk | Moderat/mye besøk, transp. | Mod/mye kjøretøybruk |
|--------------|------------|---------------|-----------|----------------------------|----------------------|
| Oslo | 32,2 | 55,3 | 40,7 | 18,1 | 64,9 |
| Bergen | 77,0 | 25,6 | 42,8 | 7,7 | 52,7 |
| Trondheim | 24,9 | 39,7 | 8,7 | 6,3 | 36,2 |
| Stavanger | 59,6 | 50,6 | 7,9 | 8,8 | 28,2 |
| Kristiansand | 45,2 | 38,9 | 0,9 | 12,5 | 34,1 |
| Alle | 41,4 | 47,5 | 28,1 | 12,4 | 53,8 |

Bergens høye andel i *lite besøk* skyldes i stor grad en sentral lokalisering av flere forskningsinstitutter, som for eksempel Havforskningsinstituttet og Uni Research AS. Bergens topografi, med et kompakt sentrum, bidrar trolig til en mer sentral beliggenhet for denne type virksomheter. I Oslo ligger det meste av denne type virksomhet utenfor sentrumsområdet.

I kategorien *mye besøk* er det spesielt høyere utdanning som skiller seg ut. På grunn av et høyt antall ansatte, gir dette opphav til et noe særegent lokaliseringsmønster: I Oslo er det en todeling, med UiO på Blindern som dominerende, med Høyskolen i Oslo og Akershus som en mindre, men fortsatt betydelig konsentrasjon, beliggende i sentrum. I tillegg er det flere mindre høyskoler spredd rundt omkring. I Bergen er det meste av høyere utdanning sentralt lokalisert, mens Trondheim for tiden har en todelt struktur, med

Gløshaugen og Dragvoll. Både Stavanger og Kristiansand har universiteter utenfor sentrumsområdet og med varierende kommunikasjonsforhold.

Kategorien *moderat/mye besøk pluss transport* preges av sykehus/helse, men omfatter også for eksempel Posten. Sykehusene gir opphav til særegne lokaliseringmønstre. Kombinasjonen av transport av syke, ansatte, og besøkende gjør at det kan være konflikt mellom ulike funksjoner og brukergrupper. Ambulanser og transport av syke trenger gode veiforbindelser, mens ansatte og besøkende i større grad kan bruke kollektivtransport eller egen bil. Samlet sett kan det gi et transportmønster som medfører forholdsvis høye utslipp. Posten introduserer på den annen side en blanding av sentral og spredt lokalisering, med distribusjonssentraler og daglig utlevering av post.

Den siste kategorien, *moderat/mye bruk av kjøretøy* er interessant fordi kjøretøy ofte medfører bruk av større arealer. Her finner vi for eksempel jernbanetransport, både person og varer. Dette er virksomheter som historisk sett har hatt en forholdsvis sentral lokalisering, og der det i dag er krefter som skyver deler av denne virksomheten ut av de mer sentrale delene av byene.

Lokaliseringmønsteret for trafikkomfang antyder at det er rom for forbedringer i forhold til transport.

2.1.3.3 Utvalgte sektorer

Både sykehus og utdanning er allerede berørt. I tillegg vil vi kort knytte summere sektoren *politi og rettsvesen*. Det er en sektor som preges av at domstoler og det sentrale politihuset befinner seg i sentrale lokaliseringer, mens fengsler og lokale politikamre er fordelt rundt omkring, spesielt i Oslo, der det reist spørsmål ved lokaliseringen av Oslo fengsel.

2.1.4 Eksisterende lokaliseringmønster og bærekraft

Sett fra et rent transportminimerings- og knutepunktperspektiv, er det en god del å hente ved en omlokalisering av statlige virksomheter. Imidlertid, når perspektivet utvides til å omfatte de tre tradisjonelle bærekraftdimensjonene miljø/økologi, økonomi og sosiale forhold, nyanseres bildet. Mange statlige virksomheter

synes da å ha god eller tilfredsstillende lokalisering, selv om det fortsatt er rom for styrket bærekraft gjennom omlokalisering.

Generelt betyr et bymessig bebygd miljø nedbygging av grøntområder og redusert biologisk mangfold. Hessen (2007/2011) peker på at store grøntområder har blitt bygd ned i kjølvannet av veksten og fortetting av Oslo. Så kan det hevdes at disse ut- eller nedbyggingene i Oslo, eller i de fire andre byene, har spart andre, mer sammenhengende grøntområder fra nedbygging og sørget for å bevare biodiversitet og friluftsliv. Men som Hessen også påpeker, gir nærhet og lett tilgang til grøntområder innenfor bebygde områder positive helseeffekter for beboere. Fortettingen gir på den annen side redusert transport, med bedre lokal luftkvalitet (spesielt vinterstid for Bergen og Oslo) og mindre utslipp av klimagasser fra transport. Imidlertid, når fortetting betyr færre og mindre grønne områder i byen, kan det bli mer trafikk til grøntområder utenfor byen, både på hverdager og i helgene. Kort sagt, det blir raskt en avveining der resultatet ikke er opplagt eller entydig.

Eksemplet Rikshospitalet i Oslo er illustrerende: Flyttingen fra Pilestredet til Gaustad betydde en mindre sentral beliggenhet og nedbygging av grøntarealer i en av de grønne korridorene fra byen og ut i marka. Utbyggingen på Gaustad bevarte imidlertid viktige deler av den grønne korridoren, og den ga pasienter tilgang eller utsikt til grøntarealer, samtidig som sykehuset fikk en mer hensiktsmessig lokalisering i forhold til transport av pasienter. Flyttingen åpnet samtidig opp et sentralt byområde for en annen type «byliv» enn ansatte, pasienter og pårørende. Det kom boliger, næringsarealer og undervisning. Når deler av Ullevål sykehus er foreslått flyttet til Gaustad, tas en ny bit av det grønne området der, og det gjenstår å se om og hvordan man greier å bevare korridoren ut i marka og tilgangen til grøntarealer. Samtidig åpnes den eksisterende tomten på Ullevål for en annen type og kanskje mer attraktivt byliv enn det et sykehus representerer.

I tillegg til avveiningen mellom bevaring av grøntarealer og fortetting, viser eksemplet at man også må ta i betraktning alternativ bruk av områder. Det bidrar selvsagt til å komplisere beslutninger om utbygging og flytting av virksomheter.

Utbygginger behøver ikke å bety nedbygging av grøntarealer. Det kan dreie seg om fortetting i høyde og/eller bredde. Likevel vil

man ofte stå overfor motstridende hensyn. Tilsvarende kan det rett og slett dreie seg om en mulig flytting til andre områder av byen uten endringer i utnyttelsesgrad, men til en mer hensiktsmessig bygningsmasse. Igjen kan det være illustrerende å bruke Oslo som eksempel. Historisk har symboltunge funksjoner og bygninger vært lokalisert sentralt i byen, for eksempel slottet, stortinget, departementer, domstoler og rådhuset. Som påpekt foran, selv om det funksjonelt sett er gunstig med kort avstand mellom storting, departementer (og slottet), kan deler av departementene ligge ved andre knutepunkter, slik en rekke direktorater allerede gjør. Dette kan gi et mer effektivt lokaliseringsmønster for transportarbeid og kombinasjonen av effektiv administrativ produksjon og symbolsk kapital og makt.

2.2 Utvalgte caser fra byene

Tabell 2.7 beskriver noen utvalgte caser på lokalisering av statlig virksomhet i storbyområdene. Dette er selvsagt ikke en uttømmende oversikt, men fungerer som illustrerende eksempler i rapporten.

Tabell 2.7: *Utvalgte caser fra byene*⁶

| Case | Beskrivelse av case | Komm./problemstillinger |
|---|--|--|
| Oslo Universitets- sykehus/ Helse Sør-Øst | Lokalisering/vektlegging av sykehusets rolle i byutvikling. Betydning av tidlige dialogarenaer | Sykehuslokaliseringer kompliserte. Egen veiledning for tidligfase – til dels utenfor ordinære planprosesser. Denne vektlegger ikke lokalisering/BATP. Gjør at god dialog statlig aktører – kommune |
| <u>Aktører:</u> OUS Helse Sør-Øst Transport- etatene (SVV) Oslo kommune | Behov for utvidelse i Oslo. Premissene til dels lagt med eksisterende sykehus på Gaustad. OUS og HF-SØ igangsatt ideutredning, som har vært på høring. HF-SØ har nylig gitt sin støtte til forslag om samlokalisering på Gaustad, lokalsykehus på Aker og nedleggelse av Ullevål – nært opp til anbefalingene fra kommunen i sin høringsuttalelse. | Eksempel på at premisser for lokalisering legges tidlig i prosessene (her til dels gitt med eksisterende infrastruktur/bygg) |

⁶ Casene ble identifisert i dialog med kommunene. Oppsummeringene i tabell 2.7 bygger på flere kilder: dokumenter, avisoppslag og samtaler/e-postkommunikasjon med kommunene for å kvalitetssikre beskrivelsene. Dokumenter og artikler er inkludert i litteraturlisten.

| | | |
|---|--|---|
| <p><i>Videre fase:</i> FD (KVU) HOD (overordnet ansvar) Sykehusbygg</p> | <p>Kommunen: god prosess med OUS i idefasen for utbygging. OUS ønsket å få opp risikoer med tanke på senere reguleringer så tidlig som mulig. Høring til første fase fått gehør, og forslaget går i retning av samling på Gaustad og lokalsykehus på Aker. Ullevål foreslås nedlagt.</p> | <p>Spørsmål/problemstilling: Staten som eiendomsforvalter: ved nedleggelse av Ullevål, vil store arealer kunne frigjøres til byutvikling.</p> <p>OK: 'Skjedde noe viktig i prosessen mellom gamle RH og St. Olav i Trondheim: sykehuset som del av byen, at sykehus kan være foranderlig og tilgjengelig' (samtale 9. juni 2016)</p> |
| <p>Stavanger sykehus/ Helse Vest</p> <p><u>Aktorer:</u> FIN (KVU) HOD (overordnet ansvar) Helse Stavanger HF, Helse Vest Sykehusbygg</p> <p><u>Høringsinstanser:</u> Blant annet Stavanger kommune Fylkesmannen Statens vegvesen, Region vest</p> | <p>Helseminister har besluttet det alternativet som klart bryter med SPR-BATP-prinsippene; Ullandhaug. Idefaserapport og vurderingsrapport vektlegger i liten grad sykehusets rolle i byutvikling. Argumenterer for kobling av sykehuset og forskning (universitetet).</p> <p>Asplan Viaks (2014) trafikkanalyse viser at Våland er best for å klare nullutslippsmålet. Fylkesmannen i Rogaland sier at alternativet Ullandhaug vil komme i «vesentlig konflikt» med SPR-BATP, Nasjonale forventninger og Regionalplan Jæren. Statens vegvesen (Region vest) sier også at alternativet «vil være i strid med» SPR-BATP, og ikke i tråd med byutviklingsstrategien i Regionalplan Jæren.</p> <p>Stavanger kommunestyre vedtar å anbefale sentrumsalternativet Våland som lokalisering av nytt sykehus. De vedtar også å anbefale Helse Stavanger HF å inkludere SPR-BATP som beslutningskriterium, samt at valgt alternativ ikke skal bidra til å øke transportbehov i regionen.</p> <p>Fylkesutvalget vedtok Ullandhaug, og argumenterer med samlokalisering med universitetet, effektivitet, at det eksisterer busstilbud.</p> <p>Helseminister vedtar likevel Ullandhaug, som bryter med SPR-BATP-prinsippene. Argumenter med at «plassering på Ullandhaug gir mest sykehus for pengene»</p> <p>Lokaliseringen har ikke fått en planbeslutning ennå.</p> | <p>Partene peker på den store utfordringen med:</p> <p>a) at lokaliseringsbeslutningen gjøres FØR det bringes inn i PBL-prosessen, og alle hensyn blir belyst (for eksempel med KU).</p> <p>b) SPR-BATP-prinsippene ikke gjenfinnes i kriteriene i Helsedirektoratets tidligfaseveileder</p> <p>c) Finansieringssystemets resultatkrav og snevre fokus – som ikke regner inn annet enn prosjektets utgifter (ikke utgiftene til ny kollektivakse, for eksempel) (Vatsvåg 2016). Skyver regningen over på andre myndigheter.</p> |

| | | |
|--|---|---|
| <p>St. Olavs Hospital/ Helse Midt-Norge</p> <p><u>Aktører:</u> St. Olavs hospital/ Helse Midt-Norge Helsebygg Midt-Norge (Nå Sykehusbygg) Sør-Trøndelag FK Trondheim kommune Helsedep. Kunnskapsdep.</p> | <p>Lokalisering og samordning:</p> <p>Samspill mellom sykehuslokalisering og byliv/byutvikling. Kommunen uttrykte støtte til lokalisering på Øya (forslått av fylkeskommunen) utfra fortetting og byutvikling allerede i kommuneplanen i 1995. En sammensatt lokaliseringsprosess. Ansvar overdratt fra FK til helse Midt-Norge da staten tok over ansvar for spes.helsetjeneste. Så gjorde økonomisk usikkerhet og usikkerhet om drift underveis i utbyggingen, at staten ba om en alternativ utredning, tross tidligere avtaler. Tidl. Beslutning opprettholdt i st.komiteen:</p> <p><i>Med få unntak, ønsker alle relevante instanser lokalisering på Øya At Trondheim kommune som lokal reguleringsmyndighet så entydig går inn for Øya, tillegges også betydelig vekt (dep. sitt saksfremlegg der de foreslår at Øya opprettholdes).</i></p> <p><i>Og: Komiteen viser til at lokalisering av en så stor institusjon vil ha svært mye å si for byutvikling, infrastruktur og trafikkforhold i Trondheim. Komiteen viser videre til at plassering av universitetsklinikk på Dragvoll er i konflikt med de lokale planer om byutvikling i Trondheim som blant annet inneholder et ønske om en fortetting av sentrale strøk framfor plassering av en så stor arbeidsplass i randsonen til byen (Innst. S. nr 193 – 2001-2002)</i></p> | <p>Tidlig samhandling mellom aktører –</p> <p>Entydig vedtak om lokalisering tidlig i utredningen (mens ansvar fortsatt lå hos fylkeskommunen), økonomiske hensyn riktignok argument for ny utredning, men her har man i behandlingen tatt hensyn til et relativt entydig fagmiljø og byutviklingsperspektivet</p> <p>Det at helsefaglige miljøer og byutviklingsperspektivet var sammenfallende, ser ut til å ha vært vektlagt i komiteens beslutning.</p> |
| <p>Utvikling helseby Eg/Sykehus Sørlandet utvikling 2030</p> | <p>SSHF utviklingsplan 2030 på høring 2014. Lokalisering en viktig sak, alternativ med et hovedsykehus (Kr.sand) og et eller flere mindre sykehus foretrukket. Kr.sand: BATP vektlagt i deres høringsuttalelse, der sykehus må være integrert i en bystruktur med korte avstander og god tilgjengelighet til kollektivtransport etc.</p> <p>Kommunen besluttet områderegulering for Eg 2016, mål å bygge opp rundt helseklynge og legge til rette for utvidelse i et langsiktig perspektiv.</p> <p>Mål er å koble Kvadratur, universitetet og helsebyområdet (se campus sak under).</p> | <p>Lokalisering og byutvikling</p> <p>Betydningen institusjoner som sykehus og universitet kan ha i bystrukturen, fordrer godt samarbeid og koordinering areal og transport som bygger opp under planene. Ny beredskapsvei reguleres av vegvesen med bro som primært skal være for sykkel/gange/kollektiv. Bro lager også direkte forbindelse mellom sykehus og universitet.</p> |

| | | |
|---|--|--|
| <p>Campus Kristiansand</p> <p><u>Aktører:</u> UiA Samskipnad Statsbygg FK Kristiansand kommune</p> | <p>Lokalisering/ tidlig dialog og samordning</p> <p>Aktørene har gått sammen for å lage en utviklingsplan for Campus Kristiansand med utgangspunkt i den eksisterende lokaliseringen av UiA. Utvikling av aksene fra UiA mot Kvadraturen. Universitets- og kunnskapspark, studentboliger langs aksene og på campus. Dialog med UiA og statsbygg om å gjøre Agder naturmuseum til universitetsmuseum.</p> | <p>Hvordan sikre at interesser og aktører skal kunne fortsette godt samarbeid og dialog i den videre prosessen.</p> <p>Ligner mye på lignende arbeid som ble gjort med å utarbeide masterplan for NTNU campus i Trondheim.</p> <p>Betydningen av statlig lokaliseringer i en helhetlig bystruktur (se sykehus-case over)</p> |
| <p>NTNU Campus Trondheim</p> <p><u>Aktører:</u> KD FIN NTNU Trondheim kommune Andre</p> | <p>Lokalisering</p> <p>Eksempel på samlokalisering som er bra for universitetet og for byen.</p> <p>KVU: miljø og samspill med byen eksplisitte effektmål i KVU. Samlet vurdering måloppnåelse og kostnader, så anbefales de to dyrere alternativene. Overordnet lokalisering er på høring. Gløshaugen og Øya tyngdepunkter i alle alternative konsepter.</p> | <p>Felles masterplan utviklet med sentrale aktører inkludert kommunen publisert 2014. første rapport fra dialogforum 2012 – den kompakte kunnskapsbyen KVU vektlegger bydimensjoner.</p> <p>På samme måte som med St. Olavs-utbygging ser det ut som man har klart å ta overordnede grep for å se universitetets plass i byutviklingen i Trondheim. Urbane kvaliteter, åpenhet og integrasjon mot by, kobling til mobilitet-transportssystem vektlegges</p> <p>Lignende initiativ i Kristiansand</p> |
| <p>UiS utbygging:</p> <p><u>Aktører:</u> Stavanger kommune Fylkesmannen Transportetater (kollektivtilbud til området?)</p> <p><i>(Sykehusaktørene - Se kommentar)</i></p> | <p>Håndheving av regional plan/ Utbygging og jordvern</p> <p>Fylkesmannen mener i innspill til kommuneplanen, at deler av utbyggingen ved UiS er i strid med regional plan og jordvern. Mener at UiS sine behov kan løses ved bedre arealutnyttelse som ikke går utover grønnstrukturen. SVV har også trafikkfaglige betenkeligheter (knyttet til mulig sykehuslok – SVV skeptiske), begrense vekt ved UiS området. Kommunen påpeker behov for studentboliger.</p> <p>Spenning mellom tolkning av regional plan/BATP i forhold til vern vs. vekst og om området kan videreutvikles/fortettes og på sikt kobles bedre til byen for øvrig?</p> | <p>Vil dette se annerledes ut dersom Sykehus lokaliseres på Ullandhaug som vil gi nærmere koblinger til UiS (de som er for lokalisering fremhever potensiale for koblinger mellom miljøene – kunnskaps- og næringsklynger)</p> <p>Vil det si at når HoD/regjeringen beslutter å gå for Ullandhaug så lar de implisitt hensyn til jordvern vike? Omr. definert som vekst/fortettingsområde i kjølvann av sykehuslokalisering?</p> |
| <p>Relokalisering vegvesen Bergen</p> | <p>En splittelse av SVV sine funksjoner: adm./fører kort-relaterte funksjoner sentrum, saker som krever biloppmøte utenfor sentrum</p> | <p>Tilsynelatende fornuftig deling av funksjoner, med ansatt/besøktstjenester sentralt lokalisert</p> |

| | | |
|---|---|--|
| Relokalisering vegvesen Stavanger | Samme som i Bergen: delt løsning mellom Forus (bilrelaterte) og Bergelandsgården (300 ansatte) Ingen parkering for SVV-ansatte | Samme som over. Strengt parkeringsregime for ansatte. |
| Relokalisering miljødir, Trondheim <u>Aktører:</u> MD Miljødir. | MD besluttet sammenslåing og flytting av hovedsete til Trondheim I henhold til retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser utenfor Oslo | Hensiktsmessig lokalisering i sentrum – arbeidsplasser/tjenester. |
| Statens Hus: Relokalisering statlige etater i Trondheim | Samlokalisering av flere statlige etater i Statens hus i 2000: vekt på tilgjengelighet og brukerorientering. | God lokalisering med tanke på BATP: sentralt beliggende, brukerorientert. |
| Politihus/ domstol Bergen <u>Aktører:</u> JBD) Politidirektorat et/Hordaland politidistrikt Domstolene FIN (KVU) (2015/16) Bergen kommune Bergens næringsråd | Arealbeslag og lokaliseringssak. Trekant-tomten sentralt i Bergen tidlig vurdert som tomt for nytt politihus. Opprinnelige planer utsatt 2011/12, da bygg ble definert som formålsbygg og må bygges av Statsbygg (i stedet for å få inn private anbud). Politiet har hatt opsjon på tomten. Parallelt med ny KVU (2016) som igjen anbefaler tomten for samlokalisering av politihus og domstol (KVU mener fordelene med dette veier opp for høye tomtekostnader), har Bergen næringsråd foreslått utviklingen av ny byarena. Kommunen og politiet ønsker politihus. | Eksempel på beslaglegning (gjennom opsjonsavtale) av areal som kunne vært utnyttet tidligere. Med ny KVU og nye interesser, er det mange interessekonflikter som må forhandles og vil bli politisk interessant (politikker fremmet f.eks. næringsrådets sak i byrådet). Interessant å merke seg: i en kort redegjørelse for kriterier for arbeid med å finne hovedseter for de nye politidistriktene (Politidirektoratet 2015) så vektlegges kun retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og tjenesteproduksjon. I den grad disse ikke har en klar forankring mot BATP – dvs. BATP sier de skal ligge til grunn for lokalisering av arb.plasser, men det finnes ikke en tilsvarende formulering i eksisterende retningslinjer for lokalisering – vektet kanskje ikke BATP. KS1 for samlokalisering av domstol/politihus under utarbeidelse. Staten som eiendomsforvalter: Hva skjer med Bergen Tinghus: annen offentlig virksomhet eller salg? |

| | | |
|---|--|---|
| <p>Domstol Stavanger</p> <p><u>Aktører:</u> JBD FIN (KVU) (2015/16) Domstoladministrasjonen Stavanger kommune Andre</p> | <p>Lokalisering og i hvilken grad BATP hensyn vektet i KVU:</p> <p>KVU legger eksplisitt vekt på ikke-prissatte effekter som tilgjengelighet og bymessige behov, og foreslår Bekhuskaia selv om dette ikke er det billigste alternativet. Legger også vekt på at det er tradisjon for rettsbygninger sentralt i bybildet i Norge.</p> <p>Stavanger kommune skal behandle KVU før sommeren 2016</p> | <p>En KVU der bymessige behov (ikke-prissatte effekter) vektet sterkt i møte med sektorielle eller økonomiske interesser.</p> <p>Kan være tilfeldig, men kanskje signal på at BATP og lokaliseringsspørsmål i større grad legges inn som viktig premiss i KVU- og annet utredningsarbeid (med tanke på at BATP vedtatt 2014 – tar tid å få inn dette som et overordnet perspektiv)?</p> |
| <p>Nasjonalmuseet/ Vestbanetomta</p> <p><u>Aktører:</u> KD Statsbygg Transportetater (SVV) Oslo kommune</p> | <p>Lokalisering/arealbeslag og eiendomsforvaltning</p> <p>Tomten opprinnelig eid av staten, kommunen kjøpte tomten i 2007, solgt tilbake til staten i 2008 i forbindelse med bygging av nasjonalmuseum.</p> <p>Nasjonalmuseet: ordinær reguleringsprosess, Statsbygg som forslagstiller og utbygger på vegne av museet. Kommunen mener reguleringen har skjedd isolert, 'frimerkeregulering'. Lignende utfordring med utbygging av Operaen (Statsbygg også her forslagstiller/utbygger).</p> <p>Manglende samordning av statlige aktører: SVV hadde innsigelse på til planen: 'delen av plan som innsigelse omfattet ble gjennom forhandlinger som kommunen gjennomførte med Statsbygg og SVV, tatt ut mot at staten anlegger en liten plass på lokk over Vestbanekrysset (e-postkomm. 20.06.16)</p> | <p>Arealbeslag: Tomten ble brukt til flere midlertidige formål (bla parkering).</p> <p>Staten som eiendomsforvalter og byggherre:</p> <p>a) tomt som blir ubrukt eller brukes til diverse midlertidige løsninger og</p> <p>b) ansvar for å se egen reguleringsplan i sammenheng med områdene rundt sin egen tomt, og med f.eks. eksisterende infrastruktur som kollektivtraseer.</p> |
| <p>Beredskaps-senteret</p> <p><u>Aktører:</u> JBD Politidirektoratet Dir. for sikkerhet og beredskap Jernbanelokket</p> | <p>Lokalisering/arealbruk/transformasjon/Samordning/Beslutning m.ht. gjeldende lover/retningslinjer, inkl. BATP men også markaloven</p> <p>Om Alnabrutomten: eid av jernbanelokket, som hadde drift på tomten koblet til godsterminalen (samtale JB). Lokalisering ville fordret relokalisering av godsterminalen. Spørsmål om hvilket formål dette arealet skal ha i et byutviklingsperspektiv. For å få til transformasjon av slike områder, må det krevende relokaliseringer til.</p> | <p>Manglende samordning i prosessen.</p> <p>Beslutninger til tross for store utfordringer ved tomtevalg,</p> <p>Markalovens betydning for Statens egne beslutninger.</p> <p>Politisk prestisjeprosjekt – betydning for prosessen og beslutningen?</p> |

| | | |
|---|--|--|
| Oslo kommune | <p>Prosess: Staten v/Statsbygg utredet flere tomter, Alnabru hadde også utfordringer, kvikkleire, men ble foretrukket av Statsbygg og politidirektoratet. Planprogram ble utviklet sammen med kommunen, men så ble den stoppet. Feilberegnet arealbehov, prosess ble startet opp igjen. Ulike aktører med ulike interesser (Statsbygg, Jernbaneverk med virksomhet i området etc.).</p> <p>KVU: anbefaler Grønmo. Støttes av Statsråden og av Politidirektoratet. Dette til tross for kommunens advarsler om egnethet grunnet gassproduksjon fra gammelt avfall. Kommunen har regulert området for friluftspark i fremtiden. Lokaliseringen bryter med markaloven.</p> | |
| <p>Myntgata 2 eid av Forsvarsbygg</p> <p><u>Aktører:</u> FD Forsvarsbygg/ Skifte eiendom – se kap. 4 om eiendomsforvaltning</p> | <p>Staten som eiendomsforvalter: vedlikehold, relokalisering, salg</p> <p>MD leide lokalene i Myntgata av Forsvarsbygg, som forvalter eiendommen. Flyttet ut i 2013. Forsvarsbygg (FB) skulle etter planen flytte inn 2015 (instruert av departement, FB leier like ved), men usikkerhet om renovasjonskostnader gjør at de står tomme (Fikk 25 mill., FB mente de trengte 200 mill.) Flytteprosess stanset september 2015. Etter en lang prosess, skal bygget nå selges.</p> | <p>Statens ansvar for eksisterende bygg som har en sentral plass i bybildet. Hva skjer med bygg når statlig virksomhet relokaliserer? Ansvar for at eiendommer ivaretas og igjen kan tas i bruk relativt raskt?</p> <p>Se også kap. 4.2 og vedlegg 1</p> |
| <p>Gods-terminal Bergen</p> <p><u>Aktører:</u> SD FIN (KVU) Jernbaneverket NSB-konsernet * <i>Cargonet</i> * <i>Rail Combi</i> (drift terminaler) SVV Kystverket Hannevesenet Fylkesmann Fylkeskommunen Bergen kommune Nabokommuner</p> | <p>Relokalisering og arealbruk.</p> <p>KVU på høring vår 2016. Det er enighet om at terminal skal ut av sentrum (jernbaneterminal først, så havn), Nygårdstangen viktig for videre byutvikling (se også sak over om trekant-tomten). Utfordring er hvor nytt anlegg skal ligge. Bergen kommune uenig i KVU sin anbefaling om mulige lokaliseringer. Fylkesmannen mener to alternativer må utgå grunnet jordvern og naturmangfold. Bystyret innstiller Hordnesskogen (stor lokal motstand), mens Fylkestinget anbefaler Arnadalen.</p> <p>Lokaliseringsbeslutning følger KVU, før planprosess er igangsatt. I mai ble alternativ delt løsning foreslått (uavklart).</p> | <p>Problemstilling:</p> <p>KVU sin rolle og lokaliseringsbeslutninger i forkant av planprosesser</p> |

| | | |
|--|--|--|
| <p>Gods-terminal Kristiansand</p> <p><u>Aktører:</u> SD FIN (KVU) Jernbane- verket <i>NSB-konsernet</i> * <i>Cargonet</i> * <i>Rail Combi</i> (drift terminaler) SVV Kystverket <i>Havnevesenet</i> Fylkeskommun en Fylkesmann (høring?) Kristiansand kommune</p> | <p>Relokalisering/arealbruk/transformasjon.</p> <p>Frigjøring av areal for byutvikling. Men utfordringer og uenigheter om hva slags type behov og hvordan dette kan dekkes. Uenighet om videre utvidelse av Kongsgårdbukta, Havna mener kommunen på planlegge mer areal enn det de har gjort til nå, for containerhavn som også skal flyttes (deler er allerede flyttet). FK ønsker ikke utvidelse og foreslår fjellhall. Innsigelsesprosess komplisert – ‘innsigelsesmyndigheter har ikke snakket godt sammen’ (e-postkomm. 06.06.16)</p> | <p>Uavklarte diskusjoner knyttet til arealbehov for havn (to alternativer utredes) og arealkonflikter som må avklares i planprosessen. Havnevesen er del av prosjektgruppe sammen med kommunale etater.</p> <p>Havnevesen en sammensatt rolle, Kystverket overordnet forvaltningsansvar som også innebærer havneområdene, mens Havnevesen interkommunalt eierskap, og med utskilte eiendomsaktører som forvalter store sentrale eiendomsområder (Oslo: HAV eiendom. Kristiansand: Kanalbyen Utvikling AS som skal bidra til byutvikling av havnekassens eiendommer på Silokaia).</p> |
| <p>Gods-terminal Trondheim</p> <p><u>Aktører</u> SD FIN (KVU) Jernbane- verket <i>NSB-konsernet</i> * <i>Cargonet</i> * <i>Rail Combi</i> (drift terminaler) SVV Kystverket <i>Havnevesenet</i> Fylkeskommun en Fylkesmann (høring?) Trondheim kommune <i>Nabokommuner</i></p> | <p>Relokalisering/arealbruk/transformasjon</p> <p>Jernbaneverket: Ny godsterminal bør ligge sør for Trondheim. 2014: regjering beslutter delt løsning med havnedel i Orkanger og terminal sør for Trondheim (med to mulige alternativer som skal utredes). Foreslått totrinnsutbygging, kommunen ønsker at alt skal bygges samtidig. 2015: minister krever ny utredning grunnet store kostnadsøkninger. Fylkesordføreren: forslag til NTP (2016) gir ikke økonomiske rammer til å realisere godsterminalen.</p> | <p>Konfliktene om flytting i Trondheim og andre byer handler ikke så mye om selve relokaliseringen og hvordan havneområdene vil være sentrale for videre byutvikling, men uenighet om hvor de skal flytte til og til dels økonomi/gjennomføring.</p> <p>Involverer også nabokommuner i den grad de flyttes over kommunegrensa? Men også utfordringer knytta til ulike aktører/tomte-eiere/interesser i planer for byutvikling av frigjorte områder?</p> |

| | | |
|--|--|---|
| <p>Gods terminal Oslo/ Alnabru</p> <p><u>Aktører:</u> SD FD (KVU) Jernbanelverket NSB-konsernet * <i>Cargonet</i> * <i>Rail Combi</i> (drift terminaler) SVV Fylkesmann Oslo kommune</p> | <p>Relokalisering/arealbruk/transformasjon (se også Beredskapssenter)</p> <p>Sentralt beliggende område mot viktige utviklingsområder i Groruddalen og nedover mot sentrum (Hovinbyen og videre).</p> <p>Prosess tilbake til 2005. Planprogram utviklet av Statsbygg vedtatt av kommunen 2007, kommunens reguleringsplan 2010 der kommunen vedtar ønsket elvetrase. Uenighet med transportetatene om dette er mulig: Samferdselsdepartementet konkluderte derfor med at staten ikke ønsker å medvirke til et samarbeid med kommunen om å finne en ny løsning for elven gjennom området slik bystyret har bedt om.' (OK 2013).</p> <p>Posten etablerer ny terminal på Alnabru, ferdigstillelse 2016/17.</p> | <p>Eksisterende infrastruktur legger rammer/begrensninger for handlingsrom. Denne typen transformasjon (om ønskelig) er krevende og sammensatte prosesser. Mange interesser involvert. OK: da de pekte mot Alnabru for beredskapssenter, så trigget det mange aktører (LO, Jernbanelverk mm). Uenigheten om åpning av elven synliggjør vanskelige avveininger mellom terminalbehov og miljø/grønn struktur i området.</p> <p>Transformasjon av industriområder relativt nær byen/grenser mot/går inn i områder som har potensiale for fortetting og transformasjon. Samtidig som eksisterende infrastruktur og plassering er hensiktsmessig som nav for godstrafikk. Med eksisterende planprogram for Alnabru (inkl. Postens utbygging) så er ikke relokalisering aktuelt i nærmeste fremtid.</p> |
|--|--|---|

Sykehus, universitet- og høyskoler og godsterminalplassering/relokalisering har vært viktige spørsmål i de fem byene. Godsterminaler har vært sentralt lokalisert i havneområdene og beslaglagt areal med potensiale for byutvikling. Relokalisering av godsterminaler er viktig for byutviklingen, men dette er kompliserte og kostbare prosesser som også preget av ulike interesser og konflikter. I Stavanger er terminalen allerede flyttet, og en del er flyttet ut av Oslo i forbindelse med fjordbyutviklingen. Bergen, Trondheim og Kristiansand har pågående prosesser, som har skapt uenighet. Konflikten rundt disse relokaliseringene handler først og fremst om hvor de skal flyttes til, og hva som er hensiktsmessig i forhold til utviklingen av godstransportinfrastruktur i regionene.

Arbeidet med relokalisering av terminaler er forankret i Jernbanelverket, men Statens vegvesen og Kystverket er også viktige aktører med egne interesser og behov. Bildet kompliseres av at forvaltningen av havneområdene er delt mellom Kystverket og interkommunalt eide havneselskap som eier/forvalter eiendommene som frigjøres for byutvikling (f.eks. Hav Eiendom i Oslo, og datterselskap i Kristiansand som skal bidra til å utvikle havna sine eiendommer på Silokaia). I Kristiansand har Kystverket

insistert på å være del av den kommunale prosjektgruppen, som nå jobber med planene for havneområdet.

Erfaringene fra relokaliseringen av gamle Rikshospitalet i Oslo der man raskt kom i gang med utvikling av den gamle sentrumstomten⁷, samarbeid i Trondheim om St. Olavs Hospital og samlokalisering av NTNU-campus, og i Kristiansand om Campus/Kunnskapsbyen Kristiansand, reflekterer en felles erfaring: betydningen av at gode samarbeidsarenaer og dialoger tidlig. I disse tilfellene har statlige aktører engasjert kommunene (og andre aktører) i idfaseutviklingen, noe som har skapt et tilsynelatende godt utgangspunkt for samarbeid gjennom selve planprosessen. Dette er kanskje særlig viktig ved sykehuslokalisering, der mange prosesser skjer før ordinære planprosesser kommer inn i bildet. Ved sykehuslokalisering har helsedepartementet (Helsedirektoratet 2011) en egen veileder for tidligfaseplanlegging (ansvaret for denne er nå overdratt Sykehusbygg, og er under revisjon). I den grad veilederen ikke forholder seg til overordnede planretningslinjer, er tidlig og god dialog med kommunene sentralt. Det løser nok ikke alle interessekonflikter, men det kan sikre at framtidige utfordringer man kan støte på i reguleringsarbeidet, kommer frem, og kan håndteres, tidlig (Oslo kommune, samtale 9. juni 2016).

Illustrasjonscasene synliggjør noen sentrale dimensjoner. For det første så er det nødvendig å gå nærmere inn på lokaliseringsbeslutninger i lys av eksisterende planprosesser, og i hvilken grad SPR-BATP er tillagt vekt i disse prosessene.

For å vektlegges, så er det ofte en forutsetning at hensynet ligger innebakt i målstrukturen til de statlige myndighetene. Vi har i denne studien *kartlagt målstrukturen i styringsdokumentene til viktige statlige myndigheter*. Vedlegg 1 viser at retningslinjene sjelden reflekteres eksplisitt i styringsdokumentene. Et annet moment er i hvilken grad utredningsprosesser som løper forut for planprosessene legger premisser for lokalisering, og i hvilken grad SPR-BATP har innvirkning i møte med økonomiske og sektorbaserte interesser. Får sektorinteressene lov til å operere i egen silo for lenge? Konseptvalgutredningene (KVU) for NTNU-campus (Rambøll 2014) og domstolslokalisering i Bergen og

⁷ Oslo kommune beskrev Statsbygg sin rolle her som 'forbilledlig' (09.06.2016)

Trondheim (Domstolsadministrasjonen 2016) har vektlagt ikke-prissatte effekter og valgt bort det billigste alternativet sammenlignet med helhetlig måloppnåelse. I andre tilfeller, som KVVU for sykehuset i Stavanger, ser det ut til at økonomiske og helsefaglige behov er vektlagt. Casene viser også at staten som eiendomsforvalter er en viktig dimensjon i spørsmålet om hvilket ansvar og roller statlig virksomhet har i å bidra til bærekraftig byutvikling. Vi beskriver eiendomsforvaltningen i mer detalj i kapittel 4.

3 Byutviklingsavtalenes plass i arealforvaltning for bærekraftig byutvikling

3.1 Innledning

Byutviklingsavtalene inngår i den rettslige og organisatoriske rammen som gjelder for arealforvaltningen. Sentralt i dette rammeverket står plan- og bygningsloven, som gir staten, fylkeskommunene og kommunene viktige styringsredskaper. Statens særegne styringsmidler etter denne loven er nasjonale forventninger, statlige planretningslinjer og innsigelsesmyndighet. På siden av plansystemet kommer styringsinstrukser som gjelder innad i statsforvaltningen, som for eksempel retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjensteproduksjon og retningslinjene som gjelder for konseptvalgutredninger (KVU).

Figur 3.1: *Byutviklingsavtalenes plass i arealforvaltningen*



Her skal vi først belyse byutviklingsavtalenes plass i arealforvaltning for bærekraftig byutvikling gjennom å beskrive plansystemet og relevante styringsmidler. Deretter skal vi gå nærmere inn på strukturelle sider ved det formelle styringssystemet som kan hindre bærekraftig byutvikling. Til sist skisserer vi et utgangspunkt for hvilket potensiale byutviklingsavtalene kan ha for å sikre bærekraftig byutvikling.

3.2 Plansystemet

Plan- og bygningsloven (2008) gir myndighetene anledning til å styre bruken av arealer. Men loven er i stor grad en prosesslov, som angir hvem som kan bestemme og hvordan gyldige vedtak kan treffes. Den er mer åpen når det gjelder innholdet i planer og andre vedtak, og overlater i stor grad avveiningen av ulike hensyn til de ansvarlige myndighetene. Mange planer er også av ganske overordnet karakter og overlater stort skjønnsrom til dem som skal gjennomføre planene. Både staten, fylkeskommunene og kommunene er planmyndigheter, og gjennomføringen av planvedtak beror ofte på flere ulike offentlige myndigheter. Utviklingen av byutviklingsavtalene som styringsmiddel gjenspeiler et behov for å sikre at planvedtak og andre vedtak som binder offentlige myndigheter faktisk blir gjennomført.

Ansvar for planlegging etter plan- og bygningsloven ligger både til kommunestyrene, regionale planmyndigheter (fylkeskommunen) og staten (Kongen, dvs. regjeringen), jf. pbl. § 3-2. Bestemmelsen stiller også krav om samordning av statlige, regionale og kommunale interesser i planarbeidet, og alle myndigheter, også de statlige sektormyndighetene, har rett og plikt til å delta i planleggingen.

Det er kommunen som treffer det store flertallet av planvedtak, og kommunen kan også gi dispensasjon fra planer jf. pbl. kapittel 19. Men det gjelder også et hierarki for planmyndighetene, der statlig planmyndighet har den overordnede ledelsen av planleggingen jf. pbl. § 3-5 og kan overstyre kommunene. Pbl. til rette for slik styring på flere måter, blant annet ved at staten selv kan vedta arealplaner som går foran gjeldende kommunale planer, jf. pbl. § 6-4 og § 1-5 annet ledd og ved at staten kan vedta planbestemmelser om byggeforbud jf. pbl. § 6-3. Innsigelsesinstituttet innebærer at

statlige myndigheter kan fremme innsigelse mot et kommunalt planforslag, se pbl. §§ 5-4 til 5-6. Dersom mekling ikke fører fram, går saken til departementet, som avgjør om innsigelsen skal tas til følge og planen endres. I enkeltsaker om for eksempel dispensasjon, har også staten adgang til å klage kommunale vedtak inn for fylkesmannen jf. pbl. § 1-9, slik at avgjørelsesmyndigheten flyttes til et statlig organ.

Loven åpner også for at staten kan gi generelle føringer for arealforvaltningen. Det skjer gjennom vedtakelse av nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, jf. pbl. § 6-1, og gjennom statlige planretningslinjer, jf. pbl. § 6-2.

Nasjonale forventninger (2015) er et overordnet dokument som skal *følges opp* i planlegging og *legges til grunn* for statens deltaking. Gjeldende nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging ble vedtatt ved kongelig resolusjon 12. juni 2015.

Statlige planretningslinjer har et klarere preg av å være instruks til alle planmyndighetene. Slike retningslinjer skal *legges til grunn* ved statlig, regional og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven og ved enkeltvedtak som både statlige, regionale og kommunale organer treffer etter plan- og bygningsloven eller annen lovgivning. De offentlige organene er pliktige til å følge instruks som inngår i planretningslinjene, og vedtatte planer skal legges til grunn for anvendelsen av sektorlovgivningen i planområdet (Ot.prp.nr 32, 2007-2008: 196). Statlige planretningslinjer gjelder primært selve innholdet i planlegging. De angir mål og verdier som skal legges til grunn og hvordan ulike interesser skal avveies. Slike retningslinjer er blant annet gitt for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR-BATP 2014). I tillegg til at retningslinjene skal legges til grunn ved planlegging og enkeltvedtak, er det presisert i punkt 2 at statlige organer, fylkeskommuner og kommuner *bør* bruke retningslinjene i sin øvrige virksomhet innenfor de rammene vedkommende sektor lov gir.

Hensikten med retningslinjene er å oppnå samordning av bolig-, areal- og transportplanleggingen, å bidra til mer effektive planprosesser og å bidra til et godt og produktivt samspill mellom kommuner, stat og utbyggere for å sikre god steds- og byutvikling.

Instruksvirkningen av de statlige planretningslinjer beror på innholdet og innretningen. Noen statlige planretningslinjer har et klart instrukspreg, mens andre har mer preg av å være målformuleringer og veiledninger. SPR-BATP har preg av å stå i en mellomstilling. Retningslinjen har flere «bør-bestemmelser», slik som for eksempel punkt 4.1 første setning, som fastsetter at rammer for utbyggingsmønster og transportsystem bør fastsettes i regionale planer i tråd med retningslinjene. Det samme ser vi i punkt 4.3 om at det bør legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon i by- og tettstedsområder og rundt kollektivknutepunkter. På den annen side sier punkt 4.2 at utbyggingsmønster og transportsystem *må* samordnes for å oppnå effektive løsninger. Retningslinjene gir en føring i retning av at hensynet til jordvern kan nedprioriteres, men det er gjort på en ganske åpen måte: «Det er nødvendig å ta vare på god matjord, men jordvernet må balanseres mot storsamfunnets behov». I praksis viser det seg at enkelte fylkesmenn bruker SPR-BATP aktivt som grunnlag for innsigelser, mens andre mener at retningslinjene ikke er konkrete nok til at de kan utgjøre et innsigelsesgrunnlag.⁸ Dette viser at retningslinjene bare et stykke på vei gir nødvendig klarhet til å sikre at hensynet til bærekraftig byutvikling blir ivaretatt.

Alle forslag til planer skal ha en planbeskrivelse som angir planens formål, hovedinnhold og virkninger, samt planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området, jf. pbl. § 4-2. I tillegg krever loven at det skal utarbeides *konsekvensutredning* (KU) for regionale planer, kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging og reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, se § 4-2 annet ledd. KU skal utarbeides på grunnlag av fastsatt planprogram og gi en beskrivelse og vurdering av planens konsekvenser, herunder de aktuelle alternativene som har vært vurdert. I saksframlegg til vedtak skal det framgå hvordan virkningene av planforslaget med konsekvensutredning og innkomne uttalelser er vurdert, hvilken betydning disse er tillagt og hvordan dette er fulgt opp gjennom bestemmelser til vedtaket. Konsekvensutredninger er altså et særskilt utredningskrav etter plan- og bygningsloven.

⁸ Se nedenfor i kap. 4.

Byutviklingsavtalene er tenkt å skulle bidra til gjennomføring av regionale planer. *Regional plan, med retningslinjer og planbestemmelse* er regulert i plan- og bygningsloven kapittel åtte. Slik planlegging vedtas av fylkestinget og gjelder det enkelte fylket eller en del av det. Regional planlegging skal bygge på en regional planstrategi, som skal utarbeides av staten, fylkene og kommunene i fellesskap i løpet av det første året etter at nye fylkesting og kommunestyre er valgt og på plass, jf. § 7-1. Regional planstrategi skal blant annet klargjøre hvilke større oppgaver fylket står overfor og dermed hvilke spørsmål som skal tas opp i den videre planleggingen. Planstrategien skal godkjennes av Kongen. Regional plan skal bygge på planstrategien ved å fastsette mål og klargjøre hvilke virkemidler som skal settes inn for å nå målene (Bugge 2015: 200).

Fylkeskommunen skal også vedta *handlingsprogram* for gjennomføring av den regionale planen jf. pbl. § 8-1. I forarbeidene er det understreket at handlingsprogrammet skal gi en vurdering av hvilken oppfølging planen krever, blant annet når det gjelder ressursbehov. Blant annet bør ressursbehov og hvem som er ansvarlig organ klargjøres. I handlingsprogrammet bør også behov for og reelle muligheter for statlig medvirkning i gjennomføring av planen klargjøres, slik at det er en felles forståelse mellom statlige og regionale myndigheter (Ot.prp.nr. 32 2007-2008: 200).

Regional plan har ikke direkte rettsvirkninger overfor borgerne, men retter seg mot offentlige myndigheter. Den skal legges til grunn ikke bare for fylkesmyndighetene selv, men også for kommunal og statlig planlegging (§ 8-2). Dersom planforslaget er i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse, eller overordnet plan, kan det fremmes innsigelse. Hvis en kommune går imot retningslinjer nedfelt i en regional plan i sin egen arealplanlegging, risikerer den at fylkeskommunen eller staten melder innsigelse. Statlige myndigheter er bundet til å legge til grunn regional plan i sin egen virksomhet. Loven bruker uttrykket «legges til grunn». Dette er ifølge forarbeidene ment å gi forpliktende føringer, uten at det er tale om forpliktelser som kan håndheves ved søksmål for domstolene. De gir ikke «absolutte forpliktelser av rettslig art» (ot.prp.nr. 32 2007-2008: 200, Innjord 2010: 156).

Dersom det i handlingsprogrammet inngås bindende avtaler mellom de ulike aktørene om økonomiske bidrag, vil imidlertid slike avtaler som utgangspunkt kunne håndheves ved søksmål på vanlig måte. I følge forarbeidene var det forutsatt at handlingsprogrammet skulle rulleres, som at nye løsninger kan innarbeides. På den annen side skjer det også at andre løsninger enn det planen gir anvisning på blir gjeldende ved at statlige og regionale organer velger å unnlate å fremme innsigelse. Hovedsynspunktet må imidlertid være at det må foreligge endrede forutsetninger eller særlige grunner for å fravike det som følger av en vedtatt regional plan (Innjord 2010: 156 m henv. til NOU 2003: 14: 279 og Ot.prp. 32 2007-2008: 201)

Mange fylker har regionale planer, og det gjelder samtlige av regionene som inngår i dette prosjektet, men i enkelte områder mangler også regional plan. Ellers beror selvsagt virkningene av regional plan for ivaretagelsen av hensynet til bærekraftig byutvikling på innholdet i hver enkelt plan. Det må vurderes nærmere for hver enkelt plan om hensynet blir godt nok ivarettatt, men dette faller utenfor rammen for dette prosjektet.

3.3 Strukturelle mangler kan hindre bærekraftig byutvikling

Plansystemet skal sikre samordning mellom offentlige organer, både mellom forvaltningsnivåene og innad i statsforvaltningen. Men samordningsutfordringene er ikke løst, og føringer i overordnede planer, særlig regionale planer, blir ikke alltid realisert. Kommunene bærer ansvar for dette, men det gjør også statlige myndigheter. Statsforvaltningen har med sin overordnede posisjon i planhierarkiet en nøkkel til å sikre at overordnede politiske mål og –planer blir realisert i planforvaltningen. I tillegg har staten som utbygger, grunneier og administrativ leder for statsforvaltningsorganisasjonen også andre muligheter til å påvirke arealforvaltningen utover det som følger av planlovgivningen. De statlige beslutningsprosessene og instruksene som gjelder for dem har selvstendig betydning, og dersom målet er å realisere overordnede planer, må målsettingene i planene integreres i de statlige beslutningsprosessene.

Det er særlig tre virkemidler eller ordninger som skaper store utfordringer, *fordi de holdes utenfor* plansystemet etter pbl. Vi skal her presentere disse kort, og skal videre i rapporten diskutere mer inngående hvordan de utfordrer storbyenes muligheter til å nå nullvekstmålet i klimaforliket.

Den første ordningen som representerer en utfordring er Konseptvalgutredninger (KVU). Dette er Finansdepartementets ordning for kvalitetssikring av store statlige investeringsprosjekter, som *ikke* er en del av plansystemet etter pbl. KVU er faglige utredninger for offentlige prosjekter med antatt kostnad over 750 millioner kroner. Hensikten med utredningen er å vurdere alternative måter å løse behov på («konsepter»). En KVU har seks hovedkapitler: a) Behovsanalyse (prosjektutløsende behov), b) Strategikapittel (mål for prosjektet/tiltaket/området), c) Overordnede krav (krav til prosjekt/tiltak og sammenligningskriterier), d) Mulighetsstudie, e) Alternativanalyse (utvikling av konsept, vurdering av konsept og anbefaling), f) Føringer for forprosjektfasen.

Ordningen omfatter også to kontrollpunkter, KS1, som er kvalitetssikring av konseptvalg før beslutning i regjeringen om å starte forprosjekt, og KS2, som er kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag før eventuell investeringsbeslutning i Stortinget. Kvalitetssikringer gjennomføres av eksterne konsulenter som Finansdepartementet har inngått rammeavtale med (Finansdepartementet 2012).

Den andre ordningen som representerer en utfordring er planlegging av investeringsprosjekter i helseforetakene. Slik planlegging er undergitt særlige retningslinjer, og for de store sykehusprosjektene er det utarbeidet egen *veileder for tidligfaseplanlegging i sykehusprosjekter* (Helsedirektoratet 2011). Planleggingen skal være fasedelt, og det skal gjennomføres ekstern kvalitetssikring av prosjektene etter gjennomført konseptfase. Disse ulike retningslinjene for statlige beslutningsprosesser mangler forankring i plansystemet. Retningslinjene nevner heller ikke spesifikt hensyn som skal ivaretas i henhold til for eksempel SPR-BATP.

Dette representerer strukturelle mangler i to dimensjoner. For det første er det uklart hvilken status de ulike retningslinjene har i forhold til plansystemet med plan- og bygningsloven, nasjonale

forventninger og rikspolitiske retningslinjer. Dette åpner for at statlige beslutningsprosesser som gjelder det samme kan følge flere løp og komme til ulike konklusjoner. Den andre dimensjonen gjelder plan- og bygningslovens krav om samordning mellom de ulike forvaltningsnivåer og mellom folkevalgte organer og fagmyndigheter. I forlengelsen av dette kommer også plan- og bygningslovens krav om medvirkning i planprosesser. Dersom staten i realiteten bestemmer seg for lokalisering av en stor statlig virksomhet uten å legge vekt på gjeldende regulering og før nye planprosesser er gjennomført, vil kravene om samordning og medvirkning i realiteten kunne bli satt til side.⁹

Den tredje utfordringen er *Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon*. Denne fastsetter formål for den statlige lokaliseringspolitikken og vurderings- og prosedyrekrav i forbindelse med lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon.¹⁰ Retningslinjene krever blant annet at nærhet til tjenester og krav til infrastruktur skal vurderes, men de viser ikke til SPR BATP eller andre dokumenter fra planforvaltningen. Det er KMD som har det overordnede ansvaret for å tolke og gi informasjon om retningslinjene. Fagdepartementene har det overordnede ansvaret for at retningslinjene blir gjort kjent i underliggende virksomheter og for at de blir fulgt. Fagdepartementet skal gjøre endelig vedtak om lokalisering av underliggende virksomheter. Dette gjelder ikke universitet og høyskole, der styret gjør endelig vedtak. Avgjørelser om større strukturendringer og nyoppretting av statlig virksomhet skal legges fram for regjeringen. Retningslinjene gjelder for statsforvaltningen med unntak av departementenes egen organisasjon, og de omfatter ikke stiftelser, selskaper og andre foretak som staten eier, og heller ikke for Forsvarets operative virksomhet.

Det er altså betydelige strukturelle utfordringer i det overordnede rammeverket for arealforvaltningen. Manglende konsistens i styringssystemet som gjelder for statsforvaltningen innebærer en

⁹ I Meld. St. 22 (2015-2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver har regjeringen uttalt at det vil vurderes hvordan regional plan kan gi lokale og regionale avklaringer for konseptvalgutredninger og planlegging av store statlige infrastrukturiltak, se s. 10 og 31

¹⁰ Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon. Fastsatt ved kgl.res. 28.11.2014

risiko for at hensynet til bærekraftig byutvikling ikke blir godt nok ivaretatt i de statlige beslutningsprosessene.

3.4 Byutviklingsavtalenes potensiale for å sikre bærekraftig byutvikling

Byutviklingsavtalene er et avtaleinstitutt som kan bidra til samordning mellom forvaltningsnivåene og innad i statsforvaltningen for å ivareta overordnede politiske mål. Vi vil her diskutere hvordan man kan utnytte dette potensialet.

3.4.1 Avtaleinstituttet – gjensidig forpliktelse mellom likestilte forhandlingspartnere

Byutviklingsavtaler er nok et eksempel på avtaleinstitutt mellom ulike forvaltningsnivåer som har vokst frem de siste tiårene. Andre eksempler er de juridisk bindende avtalene mellom helseforetak og kommune(r) i samhandlingsreformen, bypakker, og nå bymiljøavtaler. Avtaleinstituttene reflekterer en dypere endring i styringslogikken mellom stat og kommune. En slik formalisering av samhandlingen mellom myndighetsnivåene indikerer et mer egalitært, forhandlende og partnerskapsbasert forhold enn tidligere. Her anerkjennes en *økt gjensidig avhengighet* mellom styringsnivåene, selv om det aldri blir et *balansert* makt- og autoritetsforhold mellom stat og kommune. Utviklingen er i internasjonal litteratur ofte omtalt som «multilevel governance» (Bache og Flinders 2004) og i nasjonal litteratur som «vertikal samstyring» (Røiseland og Vabo 2008).

Avtaleinstituttene medfører at kommunene i langt større grad enn tidligere forhandler egne rammebetingelser (Hanssen, Helgesen og Holmen 2014, Amdam mfl 2014, Andersen og Røiseland 2008, Røiseland og Vabo 2008). Men dette forutsetter også at begge parter evner å opptre som reelle forhandlere i avtaleinngåelsen. For å ivareta lokaldemokratiperspektivet forutsetter en slik partnerskapstankegang:

- 1) At forhandlingspartene har en viss grad av *autonomi* og *likeverdighet*, og ikke er strengt over- eller underordnet hverandre. Det innebærer at statlige aktører må ha klarert

handlingsrommet med sine overordnede departement, og kommunens representanter stiller med viktigste politiske representantene – evt. har klarert handlingsrommet med kommunestyret. Ofte har vi sett av departementene nekter å godkjenne avtalen til slutt, fordi handlingsrommet var mindre enn forhandlende parter forsto (Hanssen, Hovik og Hundere 2014, Hanssen, Helgesen og Holmen 2014).

- 2) At det lokale nivået settes i stand til i tilstrekkelig grad å kunne *fremme innbyggernes interesser* overfor tunge statlige forhandlingspartnere (kompetanse, forhandlingstygde, Hofstad og Hanssen 2016). Noe av tanken bak å innføre et partnerskapsverktøy er en anerkjennelse av at begge parter sitter på viktig (lokal) kunnskap, som må kanaliseres inn. Hvis ikke fører fremforhandlede avtaler ikke til den beste løsningen, for eksempel ut i fra brukerens eller innbyggernes perspektiv, fordi underordnede forvaltningsnivåer (som for eksempel kommuner) ikke klarer å kanalisere inn disse hensynene i forhandlingssituasjonen (Hanssen, Helgesen og Holmen 2014).
- 3) *Gjensidige forpliktelser* – hvor begge avtaleparter måles på hvordan de overholder sine forpliktelser. Når det gjelder byutviklingsavtalene er det helt essensielt at storbyene ikke ender opp med avtaler hvor bare deres areal (og transport) politikk blir målt, men at man også utvikler måleindikatorer for hvordan den statlige motparten påvirker kommunal arealbruk og transportutvikling. Dette kan for eksempel være mål på hvordan statlig lokalisering bygger opp rundt sentrumsstruktur og knutepunktutvikling. I tillegg ser vi ofte at måleindikatorene er for snevre (reduisert til kvantifiserbare mål), noe som reduserer mulighetene til å gjøre helt nødvendige strukturelle endringer – for eksempel i styringskulturen.

3.4.2 Byutviklingsavtalers potensiale til å forplikte alle aktører til å ivareta hensynet til bærekraftig byutvikling

Gjennom forhandlingsprosessen og avtaleinngåelsen kan partene bidra til å sikre at hensynet til bærekraftig byutvikling blir ivaretatt av alle aktørene.

For det første kan forhandlingene kaste lys over hva som kan bli utfordringene ved gjennomføringen av regional plan og SPR-BATP. Videre kan partene gjennom forhandlingene få fram konkrete forslag til hvordan gjennomføringen skal skje, herunder fordele økonomisk og administrativt ansvar. I forhandlingssituasjonen kan også statens mange roller i arealforvaltningen trekkes inn, slik at det blir anledning til å avklare at statsforvaltningen ser hvilke koordineringstiltak som er nødvendige for å realisere målene med byutviklingsavtalen. For eksempel kan de bidra til at SPR-BATP og regional og kommunal planlegging blir premisser for KVUer og statlige lokaliseringprosesser.

Byutviklingsavtalene er ment å være politisk forpliktende, men ikke rettslig bindende. De er ikke tenkt å kunne gjennomføres ved å bringe oppfyllelsen av forpliktelser inn for domstolene. Dette er en svakhet ved bruk av avtalemekanismen i dette tilfellet, men bruk av avtaler vil bidra til å etablere en sterkere form for forpliktelse enn det som ellers ville gjelde, for eksempel som følge av et møtereferat.

Dersom avtaler skal virke effektivt for å oppnå et mål, er det viktig at de som kan påvirke måloppnåelsen er avtaleparter. Det legges opp til at byutviklingsavtalene skal inngås mellom staten ved KMD, fylkeskommunen og storbykommunen. Det betyr at mange av kommunene som inngår i regional plan ikke er avtaleparter. Selv om de har muligheter til å påvirke utformingen av regional plan, og selv om staten kan overprøve deres arealforvaltning på viktige punkter, kan det være en mangel ved bruk av avtalemekanismen at bare storbykommunen er med som avtalepart. Et viktig mål med byutviklingsavtalene er også å sikre samordning innenfor statsforvaltningen. Det kan også tilsi at flere enn KMD bør være med på avtaleforhandlingene og forplikte som part i avtalen (SD, HOD, KLD, FIN). Når bare KMD har denne rollen, er det en

risiko for at øvre statsforvaltningsorganer ikke forholder seg til at forpliktelsene også omfatter dem.

Byutviklingsavtaler vil kreve forankring blant de ansvarlige folkevalgte organene. I kommunene vil inngåelse av slike avtaler normalt måtte vedtas av kommunestyret. Det kan være krevende å sikre tilstrekkelig politisk forankring under forhandlingsprosessen. Det er også viktig at forhandlingene i praksis ikke utraderer kommunen som planmyndighet før planprosessen er kommet i gang. Dette tok Oslo kommune konsekvensene av da de ble invitert til arbeidsgruppe for utredning av utvidelse av Rikshospitalet på Gaustad. Kommunen trakk seg tidlig ut av arbeidsgruppa og valgte heller å komme med høringsuttalelser med politisk forankring underveis. Et bredt folkevalgt flertall bør helst stå bak avtalene, gjennomføringen vil være lite holdbar hvis de er preget av skjøre kompromisser.

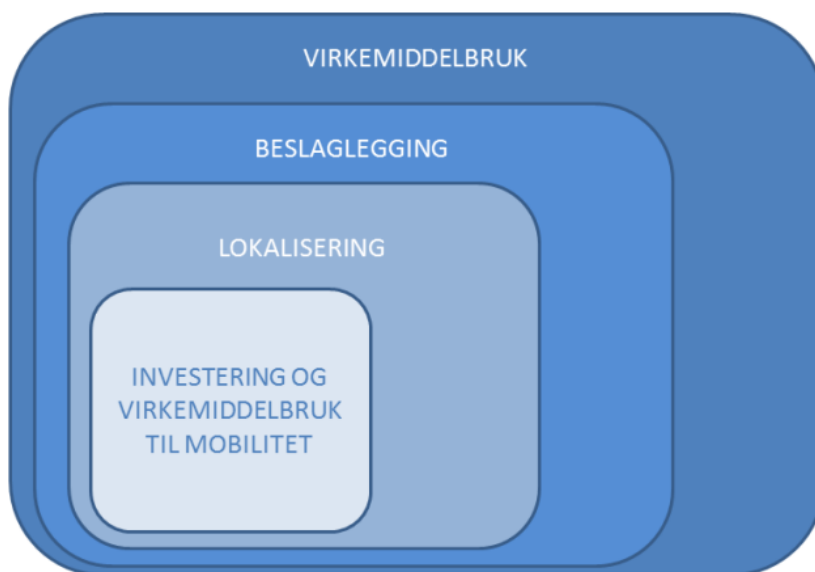
Av dette ser vi at byutviklingsavtalene har et potensiale for å bidra til bærekraftig byutvikling. Vi skal gå nærmere inn på hvordan dette potensialet kan realiseres i det følgende kapitlet og i konklusjonspunktene i kapittel fem.

4 Statlige aktører sitt ansvar og roller i den arealpolitiske forvaltningen

4.1 Innledning

I dette kapittelet diskuterer vi statens ansvar i den arealpolitiske forvaltningen, og tar et bredt utgangspunkt, illustrert i modellen vist i kapittel 1.

Figur 4.1: *Direkte og indirekte effekter av statlig virksomhet på kommunenes mulighet til å nå nullutslippsmålet.*



Vi ser her på:

- a) Hva slags ansvar og rolle har statlige sektorer og aktører i den arealpolitiske forvaltningen? I stedet for å liste de respektive sektormyndighetene, systematiserer vi redegjørelsen etter de fire rollekategoriene i figuren vår. Det er selvsagt aktører som er viktige i flere eller alle av disse. Statsbygg er for eksempel en sentral aktør både for lokaliseringsvalg og arealbeslag som forvalter av statens sivile eiendommer. ROM Eiendom spiller en tilsvarende viktig rolle som eier av stasjonsområder, men er også en del av det bredere virkemiddelapparatet for regional utvikling.
- b) Innenfor det bredere spørsmålet over, har vi spurt oss i hvilken grad SPR- BATP er reflektert i departementenes styringsinstrukser (se vedlegg 1) og tillegges vekt i lokaliseringsbeslutninger.
- c) Hvilken rolle har staten som eiendomsforvalter i storbyene?
- d) Hvilke statlige aktører har en indirekte, men viktig, betydning for arealplanlegging som en del av virkemiddelapparatet?

I figuren under har vi plassert sentrale aktører i forhold til de fire dimensjonene:

Figur 4.2 *Sentrale statlige aktører*



4.2 Virkemidler for mobilitet

Byutviklingsavtalene skal sikre at arealplanleggingen bygger opp under bymiljøavtalene. De skal forankres i regional plan og bidra til å realisere handlingsprogrammene i disse. Samferdselssektoren er dermed en sentral aktør også for arealplanleggingen. Vegvesenet har en spesielt sentral rolle som statens representant i arbeidet med bymiljøavtalene. Jernbaneverket skal også delta i dette arbeidet, så sant det er relevant for jernbanen.

I tildelingsbrevene til Vegvesenet, Jernbaneverket og Kystverket vektlegges ansvaret for å bidra til å nå klima- og miljømålene. Forankringen i Nasjonal transportplan (NTP) gir klare retningslinjer for hvordan disse aktørene skal bidra til å realisere utslippsmål og nullvekstmålet, som også er førende for SPR-BATP. De måles etter felles indikatorer, bl.a. hensyn til vern av naturmangfold og jordvern. Et spørsmål er hvor stor vektning SPR-BATP får i møte med andre hensyn, som f.eks. økonomiske

vurderinger. Dette diskuteres nærmere i sammenheng med KVV og innsigelsespraksiser.

Vi går ikke mer inn på disse virkemidlene nå, fordi disse først og fremst omfattes av bymiljøavtalene, mens det er byutviklingsavtalene som er i fokus her.

4.3 Lokalisering av statlig virksomhet

Statlig lokalisering av trafikkgenererende virksomhet (arbeidsplass-intensiv, kunde/brukerintensiv, eller pasient/ pårørende-intensiv) har et lokalt og regionalt fotavtrykk som påvirker byenes evne til å nå målene i SPR- BATP, redusere Co2utslipp og oppnå bærekraftig byutvikling.

Som tidligere nevnt, så omfatter SPR-BATP også statlig lokalisering. Den sier eksplisitt; *«Det skal legges til rette for at handelsvirksomhet og andre publikumsrettede private og offentlige tjenestetilbud kan lokaliseres ut fra en regional helhetsvurdering tilpasset eksisterende og planlagt senterstruktur og kollektivknutepunkter. Dette gjelder også for besøks- og arbeidsplassintensive statlige virksomheter (punkt 4.5)»*. Videre presiseres det også at; *«Kommunale, fylkeskommunale og statlige etater skal legge retningslinjene til grunn for lokalisering av egne virksomheter» (punkt 6.5). Et av de viktigste prinsippene i SPR-BATP er at «Utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer.»*

Det finnes som tidligere nevnt «Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon», men disse er ikke harmonisert med, eller viser til, SPR-BATP. De krever blant annet at nærhet til tjenester og krav til infrastruktur skal vurderes, men nevner ikke knutepunktutvikling, sentrumsutvikling eller regionale helhetsvurderinger. Disse retningslinjene støtter derfor ikke opp under SPR-BATP på den måten de kunne ha gjort, og fører til tvetydige statlige signaler når det gjelder prinsipper for statlig lokalisering.

Et bredt spekter av statlige sektorer og virksomheter er viktige med tanke på lokalisering. Departementer og den regionale statsforvaltningen er viktige ansatt- og besøkssteder og bør ideelt lokaliseres sentralt og/eller nært knutepunkter, mens andre

arealkrevende virksomheter kan lokaliseres utenfor bykjernen. Lokalisering av sykehus, universitets- og høyskoler, regionale statskontorer (f.eks. vegvesen og miljødirektorat), politi- og domstoler, kulturhus og vinmonopol er viktige i et byutviklingsperspektiv.

Statsbygg er ansvarlig for gjennomføring på vegne av Staten, og forvalter statlig eiendom i sivil sektor på vegne av KMD/Staten (KMD 2013). Initiativ til rehabilitering, relokalisering eller nybygg kommer fra sektormyndighetene og etatene, mens KMD har en koordinerende funksjon. Når behov er avklart, bes Statsbygg om å utrede tomtealternativer (ved nybygg), som kan være i statens egen eiendomsportefølje eller eies av andre. Statsbygg har en rådgivende funksjon med hensyn til lokaliseringsvalg (også ved leie i det private markedet). I større utbyggingsprosjekter som sykehusene og det nye beredskapssenteret, så er det regjeringen som avgjør. I praksis betyr dette at Statsråden i det respektive departement tar beslutningen, og det er kultur for at øvrige statsråder ikke blander seg inn i disse avgjørelsene (Solhjell 2016).

Som tidligere nevnt, viste Statsbyggs rapport fra 2009 at statlige virksomheter i liten grad var bevisst på de nasjonale føringene, og at de møtte disse kravene først når de gikk i dialog med de respektive kommunene (Statsbygg 2009). Statsbygg har de siste årene løftet opp arbeidet med lokalisering som skal være i samsvar med klimamålsetningene og retningslinjene som skal bidra til å realisere dette i storbyområdene. Et av hovedmålene er at de 'i egne byggeprosjekter skal Statsbygg prioritere bruk av miljøvennlige materialer, arealeffektivitet og en lokalisering som stimulerer til reduserte utslipp fra arbeidsreiser og besøkende.' (Statsbygg 2016: 12).

En av utfordringene er at premissene for lokalisering ofte er gitt før Statsbygg blir involvert og før planprosesser, blant annet gjennom KVVU-prosesser, som styres av Finansdepartementet. I den grad SPR-BATP legger premisser for KVVU-arbeidet, så ser det ut til at de ofte kommer til kort i møte med økonomiske eller sektorfaglige hensyn. Det er likevel eksempler på at man i nyere KVVU'er har tatt eksplisitt hensyn til tilgjengelighet og bymessige behov, dvs. de ikke-prissatte effektene. I KVVU om relokalisering av domstolene i Stavanger, har man vektlagt betydningen av

sentrumsnær beliggenhet og anbefalt lokalisering til Bekhuskaien (Domstolsadministrasjonen 2016).

De siste årene har mangelen på helhetstenkning i lokalisering av statlig virksomhet blitt påpekt i flere sammenhenger, samt behovet for å sikre at også slik lokalisering følger hovedprinsippene i SPR-BATP. Fagrådet for bærekraftig bypolitikk (2013) uttalte at offentlige bygg og institusjoner skal bygges i byen og bidra til byutvikling (råd 4), og at statens egne institusjoner derfor må legges slik at de forsterker eksisterende bystruktur. De mener også at det skal være en ufravikelig regel om at etablering av for eksempel sykehus, tinghus, høyskoler, fengsel og liknende skal plasseres i sentrale byområder. De anbefaler derfor at det skal innarbeides et slikt krav i planverket, for eksempel gjennom en statlig planbestemmelse som «Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre (2008)». Den statlige planbestemmelsen er en byggeforbudsbestemmelse med varighet på inntil 10 år, mens statlige planretningslinjer legger føringer for statlig, regional og kommunal planlegging. Den statlige planbestemmelsen vil gå foran vedtatte arealplaner, det vil ikke en statlig planretningslinje.

Det er imidlertid ikke sikkert at en statlig planbestemmelse ville ha hatt en større effekt enn SPR-BATP. Evalueringen av den nasjonale planbestemmelsen viser at heller ikke dette styringsverktøyet er effektivt nok for måloppnåelse (Asplan Viak 2015b). Asplan Viaks (2015b) arealanalyser med en landsdekkende gjennomgang av handelsetableringer etter bestemmelsen trådte i kraft i 2008, og regionale analyser for fem utvalgte regioner, viser at en høy andel av nye bygg og påbygg handel er bygget utenfor områder med bymessig bebyggelse. De regionale analysene viser at mange handelsutbygginger har bidratt til å svekke markedsandelene for utvalgsvarer i sentrumsområdene, men at utbyggingene er i samsvar med vedtatt regional plan eller fylkesplan. Dette indikerer at flere regionale planer er vedtatt uten at planene ivaretar hensikten med den rikspolitiske bestemmelsen i særlig grad. Gjennomføring av planene bidrar derfor ikke til forbedret måloppnåelse (Asplan Viak 2015b). Dette vil også gjelde for statlig lokalisering, at en statlig lokalisering i henhold til regionale planer ikke automatisk fører til at prinsippene om knutepunktutvikling som er nedfelt i SPR-BATP følges, fordi

mange regionale planer ikke har tatt opp i seg disse prinsippene på en god måte.

På bakgrunn av evalueringen av den statlige planbestemmelsen anbefaler Asplan Viak (2015b) at det er viktig med nasjonale føringer som innrettes mot felles bolig-, arbeids- og serviceregioner for å styrke en bærekraftig utvikling av by- og tettstedssentrene, og at denne sees i sammenheng med areal- og transport. Dette bredere perspektivet bør fanges opp i de nasjonale føringene for lokalisering av handel, noe som taler for en mer helhetlig statlig planretningslinje enn en smalere midlertidig byggeforbudsbestemmelse som en statlig planbestemmelse naturlig vil være (Asplan Viak 2015b:13). De anbefaler derfor at SPR-BATP utvides til også å omhandle handel, og at dette erstatter den statlige planbestemmelsen.

I forlengelse av denne diskusjonen kan SPR-BATP også forbedres gjennom å tydeligere på å presisere at statlig lokalisering skal støtte opp om eksisterende og planlagt sentrumsstruktur og kollektivknutepunkt.

4.4 Staten som eiendomsforvalter (arealbruk og beslag)

Et viktig spørsmål er statens rolle som eiendomsforvalter i storbyene, hva dette har å si for arealbruk- og beslag, og hvordan staten forvalter egen eiendom på måter som bidrar til å realisere bærekraftig byutvikling. Dette handler også om prioriteringer av hva som skal oppgraderes og utbygges først, for eksempel av viktige knutepunkt. Et eksempel er mulige prioriteringer av stasjoner som Breivoll og Bryn i Oslo, som kan vil være viktige knutepunkt for Hovinbyen. Bryn er utpekt som regionalt knutepunkt i KVU for Oslo-navet, og Jernbaneverket har igangsatt en utredning. En prioritering av stasjon på Breivoll, som vil gi god kobling mot Oslo S og Bryn, vil også være viktig bidrag til ønsket byutvikling (Oslo kommune, epostkomm. 20.06.16)

Bedre samordning og oversikt over eiendommer som i dag disponeres av ulike etater, vil være viktig for å kunne bedre arealutnyttelsen i storbyområdene. Casene fra de fem byene viser at arealbeslag ikke bare handler om eksisterende virksomhet. Det

er også spørsmål om areal som er dårlig utnyttet, som for eksempel eiendommer som statlige aktører eier/forvalter. I tillegg til spørsmål om hensiktsmessig lokalisering, er staten en betydelig eiendomsforvalter og leietaker. Mye arealbruk ligger fast i eksisterende infrastruktur som vei, jernbanespor/bygg, som legger premisser for utvikling og arealforvaltning.

Vi forsøkte å samle inn eiendoms- og arealdata fra ulike statlige aktører for de fem storbykommunene, blant annet for å kunne lokalisere faktiske eiendommer mer presist i kartleggingen og få en ide om arealbeslag. Det ble for komplisert innenfor rammene av dette prosjektet. Statsbygg er i gang med å gjøre et slikt arbeid for sivil sektor (som skal inkludere egne eiendommer så vel som leie, og Sykehusbygg gjør det samme for sykehusareal). Statsbygg sier at en slik database vil være viktig for at de skal kunne styrke sine rådgivningsfunksjoner til staten (2015: 9). Vedlegg 3 er et prøvekart utviklet av Statsbygg over areal eid av ulike statlige virksomheter i Oslo. Kartet er kun veiledende da datagrunnlaget er under utvikling og feilkilder kan være tilstede, men det gir et interessant inntrykk av eierforhold i hovedstaden. Vi begrenser oss til å skissere noen sentrale aktører basert på tilgjengelig informasjon på nettsider og i oppdragsdokumenter/strategier.

KMD har det overordnede forvaltningsansvaret for statens eiendommer i sivil sektor, men mye av dette er delegert til Statsbygg som statens eiendomsforvalter. Stortinget kan også delegerer fullmakter til departementer/etater til å disponere eiendom (f.eks. inngå leieavtaler), innenfor gitte økonomiske rammer. KMD skal koordinere innspill fra departementene til bevilgninger til nye statlige byggeprosjekter. Avhengig av økonomisk ramme (inntil 50 millioner kroner), vil mindre prosjekter som inngår i statens husleieordning, håndteres av Statsbygg (KMD 2014).

Statsbygg – forvaltningsbedrift under KMD - eier og forvalter statens eiendom i sivil sektor. De er byggherre, skal sikre god forvaltning av statens egne eiendommer, forvalter Statens interne leietakerordning, og gir råd til statlig virksomhet som ønsker å leie i det private markedet. Noen viktige områder er nyere Universitets- og høyskoler (eldre bygg eies av universitetene selv), politihus, bygg for domstoler, kulturhus/museer, barnevernsinstitusjoner, trafikkstasjoner og kongelige eiendommer. Totalt dreier det seg om

over 2300 bygninger og 2,8 mill. m² (Statsbygg 2016). Statsbygg forvalter ca. 1/3 av statens leiekontrakter, 1/3 er selvforvaltende og 1/3 leies i det private (Statsbygg 2016). Riktige lokaliseringsvalg med hensyn til SPR-BATP er blitt sentralt i Statsbygg sin egen virksomhet de siste årene, og de har formulert tydelige klima- og miljømål der bærekraftig byutvikling er et sentralt element. Lokalisering og BATP er likevel ikke eksplisitt beskrevet i tildelingsbrev, og indikatorer for miljø- og klimamål i tildelingsbrev går hovedsakelig på arealeffektivitet. Men Statsbygg har formulert klare miljø- og klimamål i interne strategier, og har et tydelig fokus på byutvikling i sitt eget arbeid. Likevel kan det være at selv om Statsbygg vektlegger BATP i sin rådgivning, så vektlegges ikke dette når beslutning om lokalisering tas av den statlige oppdragsgiveren.

Forsvarsbygg – forvaltningsbedrift under FD – skal forvalte forsvarsets eiendommer. Dette gjelder bevaring av festninger som viktige kulturminner, og salg av eiendom som Forsvaret ikke lenger har behov for. Salg av eiendom er skilt ut i et eget selskap, Skifte Eiendom, som bistår Forsvaret og andre statlige aktører med salgsprosesser. Salg av statlig eiendom (gjelder også Statsbygg og Jernbaneverket) skal forankres i Stortinget, dette løses generelt ved at Stortinget avgir fullmakt til relevante aktører gjennom St.prop 1 for salg av eiendom under 50 millioner kroner. Som byggherre, påpeker oppdragsdokumentet fra FD at Forsvarsbygg skal ivareta oppfølging av nasjonal arkitekturpolitikk, mens andre nasjonale retningslinjer er ikke nevnt i styringsdokumentet (se vedlegg 1).

Sykehusbygg HF – organisert som eget foretak eid av de øvrige helseforetakene – ble etablert i 2014 og erstattet blant annet de tidligere regionale Helsebygg-aktørene. Sykehusbygg skal 'være internleverandør for de regionale helseforetakene og landets helseforetak, og skal legge til rette for og bidra til standardisering, erfaringsoverføring, god ressursutnyttelse og ressurstilgang innen prosjektering og bygging av sykehus, og sørge for at erfaring fra forvaltning og drift av sykehuseiendom tas hensyn til i nye prosjekter og kommer foretakenes eiendomsforvaltning til nytte' (Helseforetak 2016). Klima- og miljømål er generelt beskrevet i Sykehusbygg sitt oppdragsbrev, men BATP er ikke målbært i dokumentet. De regionale helseforetakene har stort handlingsrom i lokaliseringsbeslutninger, selv om endelig vedtak skjer i regjeringen. Sykehusbygg jobber nå med å styrke interne strategier

for planarbeid og lokaliseringsprosesser, blant annet gjennom revidering av veileder for tidligplanlegging.¹¹

Jernbaneverket – transportetat underlagt SD – eier og forvalter jernbanespor, plattformer og venterom, stasjoner bygd etter 1996, elektriske baneanlegg, signal og sikringsanlegg, anlegg for trafikkstyring og telekommunikasjon¹². Totalt har Jernbaneverket ca. 4000 eiendommer i sin portefølje. Etaten har fullmakt til kjøp og feste av grunnarealer og kjøp av fast eiendom (verdi inntil 30 mill.). De har også fullmakt til kjøp og feste inntil 50 mill., knyttet til utbyggingsprosjekter (Jernbaneverket 2016). Jernbaneverket har også arbeidet med å bedre systemene sine for eiendomshåndtering, som skal koble grunnboksopplysninger med sin egen informasjon (noe lignende som gjøres i Statsbygg og Sykehusbygg). De forvalter en rekke godsterminaler i storbyene, flere av disse gjennomgår nå en relokaliseringsprosess (se casegjennomgang i kapittel 2).

ROM Eiendom – datterselskap innenfor NSB-konsernet (statseid aksjeselskap) – eier og forvalter ca. 2200 eiendommer i og rundt jernbanestasjoner (bygd før 1996). Dette inkluderer 980 bygg, derav 315 stasjoner (ROM eiendom 2016). Mange av disse er vernet. ROM eiendom er en kommersiell aktør, som spesielt jobber med å utvikle knutepunktsonråder innenfor en helhetlig bærekraftig byutvikling. I Oslo er ROM eiendom involvert i en rekke prosjekter i og rundt Oslo S og Bjørvika. Eiendommene brukes til både bolig og næringsutvikling. De har også samarbeidet med KLP og Ruter om en konsekvensutredning for hele Oslo S området. I Trondheim har de i samarbeid med Jernbaneverket bygd sykkelhus på Marienborg. I Kristiansand planlegger de kontor og hotell i nærheten av Kristiansand stasjon, som skal bidra til å utvikle dette som et knutepunkt gjennom sentral lokalisering av arbeidsplasser. ROM eiendom er også en sentral aktør i utviklingen av bydelen Paradis i Stavanger, også der en kombinasjon av næring og kontor rundt stasjonsområdet og boligbygging.

Gjennomgangen av de mange aktørene, og vanskelighetene med å skaffe gode eiendomsoversikter, reflekterer det fragmenterte

¹¹ Sykehusbyggs representant, workshop om lokalisering organisert av Statsbygg 15.juni 2016

¹² http://www.jernbaneverket.no/Om-oss/Om_jernbaneverket/

landskapet som kan være en utfordring for samordning og koordinering. Andre problemstilling som kommer ut av kartleggingen, er om retningslinjene er godt nok målbært og institusjonalisert i planprosessene, og om Statsbyggs rådgivende funksjon er tilstrekkelig for at statlige aktører tar gode lokaliseringsvalg.

I Casegjennomgangen i kapittel 2 kom det også opp spørsmål om hva som skjer med eiendommer når virksomhet relokaliseres. Et positivt eksempel Oslo kommune trekker frem (09.06.2016), er utbyggingen av det gamle Rikshospitalet til Pilestredet Park. Her startet planprosessen parallelt med utbyggingen på Gaustad, noe som sikret rask transformasjon av området. Dersom de nye sykehusplanene med nedlegging av Ullevål sykehus blir en realitet, vil det være viktig å ha en lignende langsiktighet med tanke på å utvikle dette området. Et negativt eksempel er hvordan Forsvarsbygg sine lokaler som tidligere ble leid av MD, ble stående tomme i flere år etter at MD flyttet ut. I Bergen er det en diskusjon om hva som skal skje med det gamle tinghuset, dersom det vedtas å bygge nytt domstolsbygg et annet sted. I andre tilfeller blir sentrale bytomter med stort potensiale liggende uutviklet, som Vestbanetomten og Tullinløkka i Oslo og Trekant-tomten i Bergen (som nå er aktuell for nytt domstolsbygg). Det har vært flere ideer og planer for Vestbanetomten, før man endelig besluttet at Nasjonalmuseet skulle legges her.

Arealbeslag kan også skje på andre måter enn gjennom forvaltning av statens egen eiendom. Statlig virksomhet kan også ha opsjonsavtaler med tomteeiere, og er viktig i den grad tomten da bindes opp i avvente på utvikling. Det ser ut til å være tilfelle med trekant-tomten i Bergen, der politidirektoratet har hatt opsjon på tomten i mange år uten at prosjektet har blitt realisert. Nå er saken aktualisert gjennom en ny KVVU, som ønsker samlokalisering av politihus og domstolene på tomten. Samtidig har Bergens næringsråd utredet forslag om en ny byarena på tomten.

De respektive aktørene beskrevet over er ansvarlige for å forvalte data om sine eiendommer. Det er ingen samlet database over hva staten eier og forvalter. Statsbygg har igangsatt arbeid med å etablere en nasjonal database (eksl. Forsvarsbygg), og Sykehusbygg har fått et tilsvarende oppdrag for sykehussektoren. I dag er det ingen krav om rapportering på eiendom som eies/forvaltes av

ulike statlige virksomheter, noe Statsbygg håper skal bli realisert når databasen er ferdigstilt. Dette vil være et viktig samordningsgrep som kan bedre arealforvaltningen og samarbeidet mellom stat og kommune.

4.5 Indirekte virkemiddelbruk og bærekraftig byutvikling

Storbyenes evne til å nå målene i klimaforliket avhenger av om de klarer å få statlige myndigheters virkemiddelbruk til å trekke i samme retning som dem. Dette gjelder primært innsigelsesinstituttet etter pbl (2008), men også andre virkemidler (for eksempel til regional utvikling) kan virke inn. Vi skal først redegjøre for hvorfor innsigelsesinstituttet er viktig for storbyenes måloppnåelse. Deretter kommer vi med noen eksempler på hvilke andre statlige virkemidler som kan bringes opp i en forhandlingssituasjon om byutviklingsavtaler.

4.5.1 Innsigelsesinstituttet etter pbl (2008) – hvordan dette anvendes har stor betydning for storbyenes måloppnåelse

Storbyenes evne til å nå målene i klimaforliket avhenger av at de innsigelsesmyndighetene som har mandat til å legge inn innsigelse på bakgrunn av prinsippene i SPR-BATP (evt. nedfelt i regionale planer) bruker dette mandatet overfor storbykommunen, omegnskommunene og i statlig lokalisering (høringsinstans). Hvis ikke, blir det vanskelig å bygge opp de ønskede og planlagte kollektivaksene og kollektivknutepunktene. De statlige myndighetene som kan legge inn innsigelse på dette grunnlaget er primært fylkesmannsembetene og Statens vegvesen (og Jernbaneverket). Den rettslige betydningen av innsigelsesinstituttet er at kommunen ikke kan vedta planen med rettsvirkning. Dersom partene ikke blir enige og innsigelsen enten tas til følge eller innsigelsesmyndigheten finner grunnlag for å frafalle innsigelsen, flyttes kompetansen til å treffe endelig planvedtak fra kommunestyret til KMD.

4.5.1.1 SPR-BATP for vag i sin utforming – vanskelig som innsigelsesgrunnlag?

Statlige planretningslinjer utgjør et formelt innsigelsesgrunnlag, og brukes i stor grad til dette formål (Asplan Viak 2016: 17). Her er det likevel et krav til avveininger mot andre hensyn. Det er opp til Fylkesmannen selv å avgjøre hvilke interesser som er så vesentlige at det bør føre til innsigelse og eventuelt avgjørelse i departementet. I Fylkesmannsembetet i Troms sine retningslinjer for innsigelse og klage i kommunal arealdisponering (2015), er SPR-BATP operasjonalisert slik:

«Fylkesmannen kan fremme innsigelse til planer som er i strid med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.

Retningslinjer som kan tolkes til å være grunnlag for innsigelse:

- At det i kommuner med arealpress legges til rette for kontorarbeidsplasser eller nye boligområder som lokaliseres langt fra eksisterende infrastruktur og kollektivårer

- At det i overordnede planer ikke er fastsatt minimumskrav til utnytting i fortettingsområder.

- At det i byer og tettsteder ikke settes krav om fortetting og høy utnytting ved utarbeiding av reguleringsplaner

- At potensialet for fortetting og transformasjon i eksisterende bebyggelse ikke er utnyttet for nye utbyggingsområder tas i bruk.

- At det i regionale planer ikke er satt rammer for utbyggingsmonster og transportsystem i tråd med denne retningslinjen

- At det bygges spredt i områder med press på boligmarkedet, slik at det ikke legges til rette for tilstrekkelig boligbygging.

- At det ikke legges opp til gode løsninger på tvers av kommunegrenser når det skal sørges for tilstrekkelig boligbygging i områder med press på boligmarkedet

Retningslinjene inneholder noen "skal" – formuleringer som kan være et grunnlag for innsigelser, men disse gir enten rom for tolkninger med hensyn til det kvalitative, eller inneholder kun krav om utredninger:

- At infrastruktur og fremkommelighet for kollektivtransport ikke er prioritert i planleggingen

- At planleggingen ikke bidrar til å styrke sykkel og gange som transportform

-At det ved behov for økt transportkapasitet ikke er sett på muligheter for å løse transportbehovet med sykkel, gange eller kollektivtransport». (s 16).

Når retningslinjene er definert som et formelt innsigelsesgrunnlag i plan- og bygningsloven, og operasjonalisert, blir de også til et kraftfullt virkemiddel i den helhetlige arealplanleggingen. De har dermed også et potensial til å bli praktisert som et sterkere styringsvirkemiddel enn intendert av lovgiver. Utformingen og ordlyd i SPR-BATP har imidlertid mye å si for hvordan den virker som innsigelsesgrunnlag, og dermed som nasjonale styringssignal. Som en representant fra et fylkesmannsembete uttaler;

«Vi finner føringene i SPR BATP for svake som innsigelsesgrunnlag. For mange «bør» og «ta hensyn til», for lite «skal» og «må» (representant for Fylkesmannen i Vestfold, 2016).»

Likevel ser vi at flere fylkesmannsembeter oppgir at SPR-BATP gir tilstrekkelig klare nasjonale signaler, hvor man kan ta i bruk innsigelsesinstituttet. I oversikten under oppgir flere embeter hva som er deres praksis på feltet (forespørsel sendt til alle fylkesmannsembeter 31.5-1.6 2016).

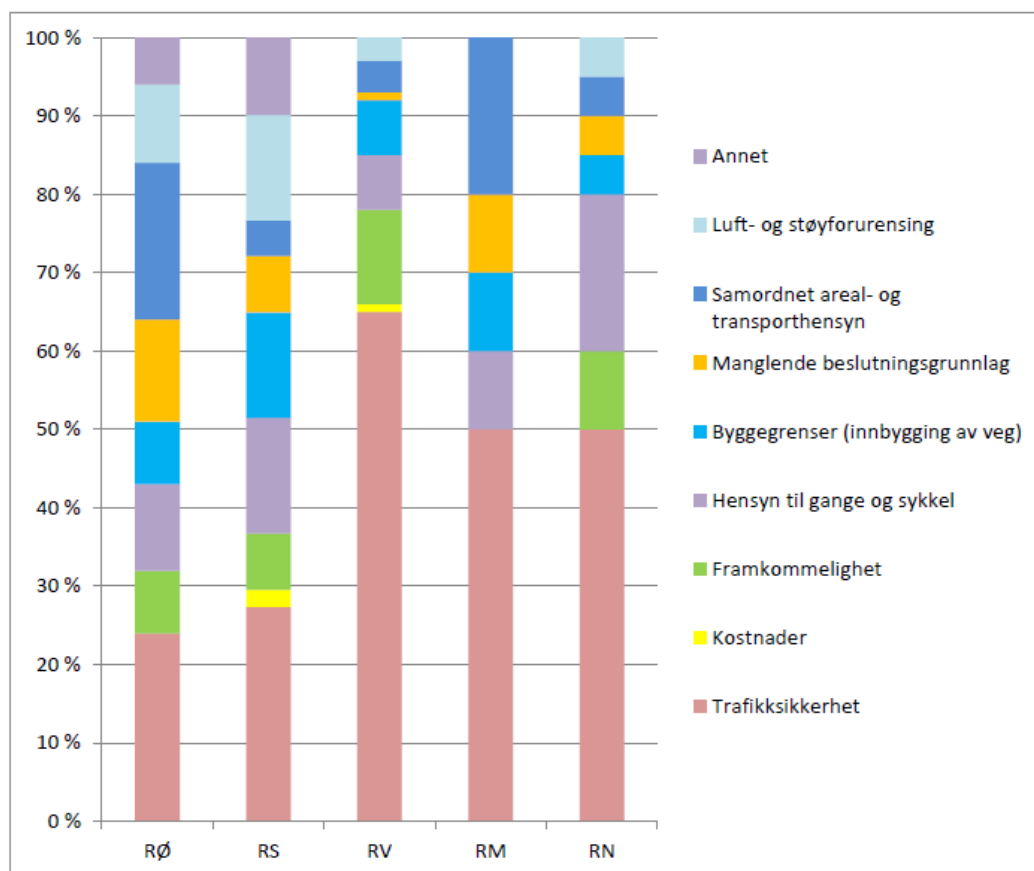
Tabell 4.1: *Oversikt over fylkesmannsembetenes innsigelser på grunnlag av SPR-BATP, 2015-2016. (N=11 av 18 svarte, alle ble spurt).*

| | I hvor mange saker har dere lagt inn innsigelse til arealplaner basert på SPR-BATP og evt. regional plan (dersom det finnes en regional plan som oversetter disse prinsippene inn i regional kontekst) i 2015 og 2016? |
|--|---|
| Fylkesmannen i Rogaland | Vi har hatt innsigelser til 9 kommuneplaner, 1 kommunedelplan og 10 reguleringsplaner der ATP er med i innsigelsesgrunnlaget. Dvs. til sammen 20 arealplaner. Mange av disse er også i strid med regionalplaner. Vi har ikke egne tall i forhold til innsigelser knyttet direkte til regionalplaner. |
| Fylkesmannen i Østfold | I 2015 og 2016 har Fylkesmannen i Østfold lagt inn 5 innsigelser basert på (blant annet) SPR-BATP. Fylkesplanen for Østfold er en "BATP-plan", og er en del av begrunnelsen for innsigelsene. Innsigelsene fordeler seg på; kommuneplaner: 3, områderegulering: 1 og detaljregulering: 1 |
| Fylkesmannen i Nordland | Fylkesmannen har ikke fremmet innsigelse, men Statens vegvesen fremmet innsigelse til parkeringsnormer basert på SPR-BATP til kommuneplan for Narvik i 2015. Denne ble samordnet av Fylkesmannen. |
| Fylkesmannen i Finnmark | Ingen. |
| Fylkesmannen i Vestfold | Ingen. De negative svarene på a-c kan forklares med følgende: * Vi finner føringene i SPR BATP for svake som innsigelsesgrunnlag. For mange «bør» og «ta hensyn til», for lite «skal» og «må». * Frem til april 2016 har ikke KMD tatt til følge en eneste innsigelse begrunnet med kommunens sviktende areal og transportplanlegging. Vi ser på avgjørelsene fra departementet som klare politiske signaler som vi tar hensyn til i vår saksbehandling. Det kom to saker i april hvor argumentet «bilbasert» ble tillagt avgjørende vekt fra KMD, så fra nå av vil vi vurdere sakene annerledes. |
| Fylkesmannen i Nord-Trøndelag | Vi har lagt inn innsigelse mot en plan med bakgrunn i en kombinasjon av jordvern og SPR-BATP (kommunedelplan Verdal byområde). |
| Fylkesmannen i Buskerud | Fylkesmannen har i 2015 fremmet innsigelse til 10 planer, av disse er det 5 kommuneplaner, 3 kommunedelplaner og 2 reguleringsplaner. I 2016 har FM innsigelse til 1 kommuneplan (2. gangs høring) og 3 reguleringsplaner |
| Fylkesmannen i Oslo og Akershus | Omtrent 20 av totalt 43 innsigelser (Vi fører bare statistikk på antall innsigelser, ikke begrunnelser) |
| Fylkesmannen i Telemark | 2015: 4, 2016: 1 |
| Fylkesmannen i Troms | Fylkesmannen i Troms har brukt SPBATP i 1 sak som innslagspunkt til en mulig innsigelse. I denne saken, KDP for ny tverrforbindelse og ny forbindelse til Kvaløya varslet vi en mulig innsigelse til forslag til to alternativer (B6 og B7). |
| Fylkesmannen i Oppland | Antall planer på høring møtt med en eller flere innsigelser basert på: ³⁾ Fylkesdelplan for lokalisering av varehandel i Oppland: 3 reguleringsplaner SPR-BATP, andre tema enn varehandletablering: 6 kommuneplaner og 1 reguleringsplan Dvs. til sammen 10 planer møtt med innsigelse basert på disse føringene. |

Oversikten viser at det er variasjon innsigelsespraksisen etter SPR-BATP hos de ulike fylkesmannsembetene. Dette avhenger selvsagt av de enkelte planene som kommer inn fra kommunene. Mer interessant er det å se hvordan svarene fra embetene viser variasjon i oppfatning av hvordan de opplever SPR-BATP å fungere som innsigelsesgrunn. I tillegg presiseres det at statlige signaler fra KMD, om å unngå for mange innsigelser, bidrar til en enda mer uforutsigbar situasjon når det gjelder utøvelsen av innsigelsesinstituttet på bakgrunn av SPR-BATP.

Statens vegvesen er også en viktig innsigelsesmyndighet når det gjelder de hensyn som fremgår i SPR-BATP. I en rapport fra 2014 vises de ulike begrunnelsene for de 655 innsigelsene som ble gitt mellom 2010 og 2012 (da gjaldt RPR-ATP, som forløperen for SPR –BATP). I alt gikk de i denne perioden gjennom 11927 kommunale arealplansaker, og samme årene fremmet de altså innsigelser til 655 planer, eller 5,5 %. Figuren nedenfor viser fordeling mellom begrunnelser for innsigelsene, fordelt på Statens vegvesens regioner.

Figur 4.3 *Årsak til at det er fremmet innsigelser i de fem regionene hos Statens vegvesen, i perioden mellom 2010-2013 (Statens vegvesen 2014: 18)*



Figuren viser at Statens vegvesen fremmer innsigelser på grunnlag av samordnet areal- og transporthensyn (primært nedfelt i RPR-ATP, nå SPR-BATP). Variasjonen mellom regionene kan forklares i variasjon i de faktiske sakene som kommer inn, men også i ulik forståelse av hvordan prinsippene i RPR/SPR kan brukes som innsigelsesgrunn. Mens rundt 20% av innsigelsene i Region Midt-Norge og Region Øst er gitt på grunnlag av dette hensynet, så er andelen mye lavere (rundt 5%) i de andre tre regionene.

4.5.1.2 KMDs vedtak i innsigelsessaker støtter ikke opp under innsigelser gitt med begrunnelse i SPR-BATP (motstridende nasjonale politiske signaler)

En av de største utfordringene for ivaretagelse av prinsippene i SPR-BATP (knutepunktutvikling for å nå klimamålene) er at flere av KMDs vedtak ikke støtter opp under innsigelser som er gitt med begrunnelse i SPR – BATP. En systematisering av innsigelsesavgjørelser fra KMD i Solberg-regjeringen (Strand 2015) viser at faglige argumenter nedprioriteres, mens argumentet om lokalt selvstyre gis mest vekt (i 75% av avgjørelsene, mot 40 % i forrige regjering, Strand 2015). Når lokalt selvstyre-argumentet trumfer innsigelsesmyndighetenes faglig baserte argument, sendes det uheldige signaler nedover i plansystemet om hvilke hensyn som skal prioriteres i planleggingen. Avgjørelsene fra KMD, ved kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner, svekker dermed forutsigbarheten når det gjelder ivaretagelsen av andre hensyn, som ofte er ivaretatt gjennom sektorlover eller statlige planretningslinjer.

Det er særlig to saker som fremstår som klare brudd med prinsippene i SPR-BATP, og disse redegjøres for i rammen under.

Figur 4.4: *To vedtak i KMD som ikke støtter opp under SPR-BATP*

OUTLETSENTER I SØRLANDSPARKEN ØST

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) vedtok 2.6. 2016 å opprettholde Aust-Agder fylkeskommunes vedtak av 3.november 2015 om å etablere et outlet-senter i Sørlandsparken Øst.

KMD støtter dermed ikke frarådingen (2.10.2015) og klagen (25.11.2015) fra Fylkesmannen i Aust-Agder på grunnlag av SPR-BATP-hensyn. Fylkesmannen vurderer at lokaliseringen ikke vil bidra til å styrke eksisterende by og tettstedsentre og miljøvennlige transportvalg. Fylkesmannen mener at tiltaket vil forsterke de negative virkningene Sørlandsparken har for byene, med mindre handel og mindre besøk. Det ligger ikke i tilknytning til kollektivknutepunkt, og vil bidra til å generere mer biltrafikk. Også Vest-Agder fylkeskommune, Kristiansand kommune, Grimstad kommune og Arendal kommune fraråder etableringen. Vest-Agder fylkeskommune viser til føringer som er gitt i regional plan for Kristiansandregionen og i regional plan for Aust-Agder, om at Sørlandsparken Øst bør forbeholdes store virksomheter som ikke lar seg innpasse i etablerte sentre og handelsområder. Fylkeskommunen viser til tidligere fylkestingsvedtak om dette i forbindelse med behandling av forslag til regional plan for Aust-Agder. Fylkeskommunen viser også til føringer i statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging om at handelsvirksomheter bør lokaliseres ut fra en

regional helhetsvurdering, tilpasset eksisterende og planlagt senterstruktur og kollektivknutepunkter. Kristiansand kommune, viser også til at denne type handel er i strid både med regional plan for Kristiansand-regionen, formålet i regional plan for handel og senterstruktur i Aust- Agder, og rikspolitiske retningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Forutsetningen for Sørlandsparken Øst er at området skal forbeholdes handelsvirksomheter som det ikke finnes tomter til andre steder, slik som IKEA og Bauhaus.

Departementet er enig i vurderingene som er gjort om at tiltaket krever samtykke til å fravike fra den regionale planbestemmelsen. Selv om senteret samlet sett utgjør over 3000 m², består det av flere mindre salgsheter som er mindre enn kravet til enhetsstørrelse.

I denne saken har departementet valgt å vektlegge fylkeskommunens vurderinger, og kommet til at dette er et regionalt handelskonsept som kan tillates innenfor det regionale handelsområdet i Sørlandsparken Øst. Etableringen vil bidra til utvikling og vekst i regionen og skape nye arbeidsplasser. Departementet mener at saken fremstår som et unntakstilfelle, som ikke bør få presedens for senere saker.

Saken viser tydelig at prinsippene i SPR-BATP, som lå til grunn for Fylkesmannens fraråding og klage (som innsigelsesmyndighet) ikke ble vektlagt av KMD, og at lokalpolitisk og regionalpolitisk autonomi ble vektet tyngst.

OPPEGÅRD KOMMUNE – INNSIGELSE TIL OMRÅDEREGULERING FOR BÅLERUD, RØDSTEN-BEKKENSTENOMRÅDET.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjente 30.6.2015 reguleringsplan (områderegulering) for Bålerud-, Rødsten- og Bekkenstenområdet i Oppegård med unntak av boligfelt B6, og godkjente dermed 110–115 nye boliger i Svartskogområdet. Godkjennelsen fra Jan-Tore ble Sanner gitt til tross for sterke innvendinger fra blant andre Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet, Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Statens vegvesen. Avgjørelsen om å støtte Oppegård kommunes ønske om å bygge boliger i et område uten kollektiv infrastruktur må anses klart i strid med signaler i SPT-BATP og målet i klimaforliket om å ta trafikkveksten i større byområder til fots, med sykkel og kollektivtransport (Strand 2015).

Fylkesmannen i Oslo og Akershus fremmet ved brev av 30. november 2012 innsigelser og viste til at forslaget er sterkt i strid med rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging, samt nasjonale mål for klima og transport.

Klima- og miljødepartementet gav uttalelse i brev av 14. januar 2015 hvor de mener at innsigelsene fra fylkesmannen bør tas delvis til følge, og viser til at

vekst i Bålerud-, Rødsten- og Bekkenstenområdet anses å være i strid med punkt 4.3 i statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. De mener at «Klima- og miljødepartementets samlede vurdering er at kommunens forslag til plan ikke er i overensstemmelse med norsk klimapolitikk og norske klimamålsettinger, og at det ikke foreligger vektige grunner som tilsier at Oppegård kommune har behov for å bygge ut/endre planområdet i det omfang som er foreslått»(seniorrådgiver Øyvind Andreassen i miljødepartementet i uttalelsen).¹³

Også Miljødirektoratet har vært kritiske; «Miljødirektoratet mener innsigelsen fra Fylkesmannen bør tas til følge. Fortetting og boligbygging i Oppegård kommune bør legges til sentrale områder (Kolbotn og kollektivbåndet). Boligbyggingen i planområdet bør begrenses i tråd med fylkesmannens forslag som innebærer å godkjenne omgjøring av 17 fritidsboliger til helårsboliger, boligbygging på ni eiendommer som allerede er fradelt og 25 sekundærleiligheter», konkluderer Miljødirektoratet (fra KMDs brev med avgjørelsen 30.6.2015).

Regionale innsigelsesmyndigheter viser også til at utbyggingen bryter med prinsipper i den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus, som Stortinget pålagte dem å utarbeide. En viktig forskjell fra dagens utvikling er en sterkere konsentrasjon av bolig- og arbeidsplassveksten til noen prioriterte vekstområder (80-90 prosent), og en tilsvarende klar begrensning på spredt vekst utenfor disse områdene.

Også andre har stilt seg svært kritiske til at dette prinsippet nå brytes, som for eksempel NHO. «Jeg er bekymret for at vedtaket undergraver hele planen», sier Nina Solli, regiondirektør i NHO.¹⁴ «Nå har alle kommunene sluttet seg til denne planen. Det er bred enighet om at utbyggingen skal skje rundt kollektivknutepunktene, og at det skal bygges seks nye byer i Akershus. Det er Sandvika, Asker, Lillestrøm, Jessheim, Ski og Ås. Så, ved første anledning, fraviker Sanner disse prinsippene ved å tillate boligbygging i Svartskog. Når dette først har skjedd en gang, kan det skje igjen og igjen, påpeker Solli. Etter Sanners tillatelse kan vi nå oppleve at også andre politikere i Akershus vil ønske å bygge ut lignende boligfelt, og det er 22 kommuner i fylket, så det kan bli mange boliger på andre steder enn det er prinsipiell enighet om», fortsetter hun.¹⁵

¹³ <http://www.oblad.no/nyhet/oppegard/ingen-stotter-oppegard-kommune/s/5-68-22197>

¹⁴ <http://www.dagsavisen.no/oslo/sanner-ignorerte-fortettingsplan-1.373270>

¹⁵ <http://www.dagsavisen.no/oslo/sanner-ignorerte-fortettingsplan-1.373270>

I de to sakene presentert overfor velger KMD, ved statsråden, å tone ned planenes uheldige sider sett i forhold til budskapet i egne statlige planretningslinjer og nasjonale forventninger, og heller vektlegge lokalt selvstyre (Strand 2015). Disse vedtakene sender sterke signaler til innsigelsesmyndighetene på regionalt nivå (særlig fylkesmannen) om hvordan de skal utøve sin innsigelsesmyndighet når det gjelder SPR-BATP. Som en representant for fylkesmannen i Vestfold illustrerte;

«Frem til april 2016 har ikke KMD tatt til følge en eneste innsigelse begrunnet med kommunens sviktende areal og transportplanlegging. Vi ser på avgjørelsene fra departementet som klare politiske signaler som vi tar hensyn til i vår saksbehandling» (representant for Fylkesmannen i Vestfold, 2016).

For å få til en samordnet bo- areal og transportplanlegging, som SPR-BATP og nasjonale forventninger legger opp til, er det avgjørende at de regionale grepene som blir gjort for å få dette til blir støttet av nasjonale myndigheter. Som en fylkesordfører kommenterer,

«Hvis ikke vi kan stole på at de knallharde takene vi tar regionalt – at de følges opp nasjonalt – så nytter det ikke» (fylkesordfører, fra Hofstad og Hanssen 2016).

For storbykommunene er et slikt regionalt perspektiv viktig, fordi det er svært viktig for dem at prinsippene i SPR-BATP og regionale planer støttes opp i omegnkommunenes arealpolitikk. Om omegnkommunenes arealpolitikk ikke støtter opp under knutepunktutviklingen og valgte kollektivakser – så kan denne føre til økt innfartstrafikk til storbyen og redusert mulighet til å nå målene i bymiljøavtalen og byutviklingsavtalen.

En informant fra et fylkesmannsembete viser til en endring i signaler fra april 2016, som kan endre dette embetets innsigelsespraksis;

«Det kom to saker i april hvor argumentet «bilbasert» ble tillagt avgjørende vekt fra KMD, så fra nå av vil vi vurdere sakene annerledes» (representant for Fylkesmannen i Vestfold, 2016).

Disse sitatene illustrerer hvor avgjørende det er at de nasjonale politiske signalene (gjennom SPR BATP, nasjonale forventninger og KMDs innsigelsesvedtak) er konsekvente, for at det ikke skal føre til uforutsigbarhet for innsigelsesmyndigheters, fylkeskommuners og kommuners praksis.

Det er flere innsigelsessaker fra storbyenes omegnskommuner som venter på avgjørelse fra KMD, og som vil påvirke storbyenes trafikksituasjon og som kan gjøre det vanskelig for dem å nå målene om utslippsreduksjon. Dette er saker som er relevante å ta opp i forhandlinger om byutviklingsavtaler, hvor storbyene kan stille krav til KMD om å støtte opp under SPR-BATP i sine vedtak i innsigelsessaker. En av de potensielle sakene presenteres under, fordi den er et kritisk case på om SPR-BATP og den nye regionale planen for samordnet areal- og transport i Oslo og Akershus skal få gjennomslag som koordinerende planinstrument for å nå nullutslippsmålet.

Figur 4.5: *Kritisk case for SPR-BATP*

OMRÅDEREGULERING FOSSUM

Saken gjelder transformasjon av industriområde til boliger, opptil 2000 nye boliger, ved Fossum (Bogstadvannet) i Bærum kommune. Området ligger ca. 2 km fra et godt kollektivknutepunkt. Fylkesmannen i Oslo og Akershus fremmet innsigelse til områdereguleringen da det ikke er mulig å sikre en tilfredsstillende samlet kollektivløsning.

Bærum kommunes kommuneplan, hvor Fossumområdet ble lagt ut for transformasjon, ble godkjent av Miljøverndepartementet 8.11. 2011 under forutsetning at kollektivtilbudet skulle styrkes og sikres gjennom rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan («før boligområdet kan tas i bruk må det være etablert en tilfredsstillende samlet kollektivløsning for området»).

Fylkesmannen i Oslo og Akershus viser i sitt brev (fra 23.10.2015) til at det er utarbeidet en omfattende kollektivutredning som har vurdert ulike mulige løsninger. Denne er basert på et relativt høyfrekvent busstilbud mot Eiksmarka, Fornebu og Sandvika og viser at selv med et skissert tilbud på fire avganger i timen, med flere i rushtiden, vil ikke kollektivandelen bli høyere 21-22 % av motoriserte personturer, og trafikken i Fossumveien vil øke fra dagens ÅDT på 2750 biler til ca. 8 800 biler. Ruters beregninger viser at det skisserte kollektivtilbudet vil få svak driftsøkonomi, og det er derfor usikkert om dette kan realiseres. Fylkesmannen ser alvorlig på at beregningene viser at det er svært vanskelig å få på plass et godt kollektivtilbud, og på det faktum at selv ved å legge inn høyere antall avganger vil en bare oppnå en kollektivandel på under 30 %.

Fylkesmannen fremhever SPR-BATPs vektlegging av at nye utbyggingsområder bør styres mot sentrumsnære områder med mulighet for utbygging med mindre arealkonflikter (*Brev fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus 23.10.2015*). De viser også til den Regionale plan for areal og transport i Oslo og Akershus (vedtatt 2015), hvor det heter at «Utbygging bør først og fremst skje i gangavstand til banestasjoner eller langs høyfrekvente busstraseer».

Fylkesmannen konkluderer derfor med at det ikke er mulig å bygge ut Fossum uten at en får en vesentlig vekst i biltrafikken. Utbyggingen møter ikke departementets krav om «*en tilfredsstillende samlet kollektivløsning*», og er i strid med målet om at all vekst i trafikk i storbyområdene skal tas med kollektivt, gange og sykkel. Utbyggingen er også i strid med målene i statlig planretningslinje for bolig- areal og transportplanlegging, samt utkast til regional plan. De sier videre at dersom Bærum kommune skal forholde seg til målene i de statlige planretningslinjene og forslaget til regional plan innebærer det at Bærum kommune i hovedsak må ta boligveksten i eksisterende sentrumsområder, og langs de nylig oppgraderte bane- og toglinjene. De *anser at kommunen for å oppnå målene i statlig planretningslinje om å sikre samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, må bygge langs eksisterende kollektivaksjer først.* (*Brev fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus 23.10.2015*)

4.5.1.3 SPR-BATP må «regionaliseres» - omsettes til regional virkelighet gjennom regional plan

For SPR strandsone og SPR-BATP er det behov for regionalisering. Her har de regionale planene en viktig rolle i å omsette planretningslinjene til regional virkelighet (Asplan Viak 2016). På den måten utgjør SPR-BATP et enda bedre innsigelsesgrunnlag, sammen med den regionale planen.

Det er imidlertid ikke krav om en regional plan for temaet i pbl (2008). Dersom byutviklingsavtaler skal være gjennomføringsinstrument for handlingsprogrammet til regional plan, så forutsetter instrumentet at det finnes en slik regional plan (alternativt en interkommunal plan). Dersom byutviklingsavtalene skal være effektive gjennomføringsinstrumenter for klimaforliket og SPR-BATP, så forutsetter det at den regionale planen ivaretar disse prinsippene på en god måte (planens kvalitet). Det er i dag store utfordringer med å få utarbeidet slike regionale areal- og transportplaner som ivaretar prinsippene. Civitas (2014) finner i sin studie at det er *få* eksempler på at planer aktivt går inn og fordeler vekst *mellom* kommuner. Blant unntakene er de regionale planene i Østfold og på Jæren (Rogaland), der det er gjort en fordeling av arealer til utbygging mellom kommunene innenfor et felles arealbudsjett (Civitas 2014:17). Det trengs altså et nasjonalt press for å få de regionale planene til å bli gode nok til dette formålet.

Gjennom byutviklingsavtalene kan man sikre et større nasjonalt press for å få kommunene (omegnskommunene) til å gå sammen om en regional plan som sikrer prinsippene.

4.5.2 Andre statlige virkemidler – til regional og lokal utvikling

Hvordan virkemidlene til regional utvikling brukes (midlene fordeles) har ofte effekt, om ikke annet indirekte, for mobilitetsmønster og arealbruken. Mangel på samordning av virkemiddelbruken med regional (og kommunal) plan er ofte en utfordring (Hofstad og Hanssen 2015, 2016). Av statlige virkemidler til utvikling som har et direkte arealmessig fotavtrykk, evt. effekter for mobilitetsmønster, er for eksempel:

- Husbankens tilskudd til stedsutvikling (generelt)
- Husbankens program for områdeløft
- KMDs byregionprogram

Her er det interessant å se hvordan bevilgningene innenfor følgende tilskuddsordninger bygger opp under prinsippene i SPR-BATP, og regionale planer. Eventuelt om disse prinsippene er inkludert som kriterier i tildelingen av slike tilskudd.

Et godt eksempel er *SIVA*. SIVA er et statsforetak eid av Nærings- og fiskeridepartementet, og del av det offentlige virkemiddelapparatet for innovasjon og samarbeider tett med Innovasjon Norge og Norges forskningsråd. Siva Eiendom Holding AS (SEH) er et eiendomsselskap som har som formål å bidra til innovasjon og næringsutvikling, samtidig som selskapet er kommersielt og har krav til avkastning. SIVA gir også basisfinansiering til næringshager som deltar i næringshageprogrammet. Ved årsskiftet i 2009/2010 deltok SIVA med utviklingstilskudd og/eller eierandeler i 52 Næringshager.¹⁶

Programmet legger til grunn at det vil bli etablert (nye/videreføring) ca. 50 fysisk synlige samlokaliseringstiljø

¹⁶ Programbeskrivelse: <http://siva.no/wp-content/uploads/2015/03/programbeskrivelse-nringshage.pdf>.

fortrinnsvis innenfor distriktspolitisk virkemiddelområde. Så langt vi kan se av styringsdokumentene sies det ikke noe om hvordan man i næringshageprogrammet skal hensynte prinsipper for lokalisering i henhold til SPR-BATP. I møte med utviklingssjefene i fylkeskommunene (i regi av KS) den 4.3.2016, ble SIVA kritisert for ikke å forholde seg til regionale planer – eller samarbeide med fylkeskommunene i lokaliseringen av næringshagene. Dette innebærer at de kanskje ei heller møter disse nasjonale målene gjennom fylkeskommunale myndigheter og planer.

Forhandlinger om byutviklingsavtaler gir storbyene et handlingsrom til også å stille krav til den bredere statlige virkemiddelbruken, fordi den ofte har direkte og indirekte effekter for arealpolitikk og transportmønster. Eksempler på hvordan slike krav kan stilles, i dette tilfellet til SIVA:

- Forankre prinsippene i SPR-BATP i SIVAs målstruktur, og mål- og resultatrapporteringssystem.
- Kreve redegjørelse for hvordan SIVA i sine roller ivaretar hensyn til knutepunktlokalisering og lokalisering i henhold til byenes og regionens areal- og transportplaner?
- Sikre at lokalisering av næringshager som får basisbevilgning fra SIVA ivaretar prinsippene i SPR-BATP og regionale planer ivaretatt.

4.6 Hvorfor er det utfordrende å ivareta prinsippene i SPR-BATP?

Flere studier, samt vår kartlegging, viser at statlig virksomhet stadig blir lokalisert i strid med prinsippene i SPR-BATP. Hva er forklaringen på dette? Og hva må til for å endre denne uheldige praksisen? Vi vil her peke på flere forklaringsfaktorer, før vi i neste kapittel kommer med konkrete forslag til endringer. Disse forslagene kan spilles inn i forhandlingene rundt byutviklingsavtalene, om ønskelig.

4.6.1 De overordnede føringer for statlig lokalisering er vage og tvetydige

Manglende tydelighet i nasjonale føringer for statlig lokalisering påpekes som et problem, og som en forklaring på at mye av denne lokaliseringen ikke skjer etter prinsippene om sentrumsutvikling og knutepunktutvikling (Statsbygg 2013). En av de viktigste nasjonale føringene finner vi som sagt i SPR-BATP. Til tross for intensjonen med planinstrumentet blir SPR-BATP av flere betegnet som svak. Som en representant for fylkesmannen i Vestfold uttrykte;

«Vi finner føringene i SPR BATP for svake som innsigelsesgrunnlag. For mange «bør» og «ta hensyn til», for lite «skal» og «må» (representant fra Fylkesmannen i Vestfold, 2016)

I tillegg er det manglende harmonisering mellom SPR-BATP og «Statlige retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon». De nasjonale signalene blir derfor, i sum, tvetydige. Konsekvensen av denne tvetydigheten er at statlige virksomheter står mer fritt i hvordan de forholder seg til SPR-BATPs prinsipper for lokalisering. Dette ser vi tydelig i en kort redegjørelse for kriterier for arbeid med å finne hovedseter for de nye politidistriktene (Politidirektoratet 2015). Her vektlegges kun retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og tjenesteproduksjon, ikke SPR-BATP. Flere av lokaliseringene av politistasjoner de siste par årene, som for eksempel i Arendal og Sarpsborg, kan ikke vurderes å følge prinsippene om lokalisering i sentrum og ved kollektivknutepunkter.

4.6.2 Manglende bevissthet hos sektormyndigheter om nasjonale klimamål

Tidligere forskning og utredninger viser manglende bevissthet hos sektormyndigheter om nasjonale målsetninger. Statsbygg (2009:61) finner at Stortingsmeldinger og statlige planretningslinjer i liten grad er direkte styrende for statlige virksomheters lokalisering. Hovedproblemet synes å være at statlige virksomheter ikke er klar over disse nasjonale målene, og at de først kommer i kontakt med dem gjennom de kommunale planene i vertskommunene (og disse

har integrert prinsippene fra SPR-BATP i sine planer) (Statsbygg 2009:5).

Rapporten får frem at sektormyndighetenes egne mål er de mest styrende når de er på søk etter ny lokalisering. De overordnede nasjonale målene om Co2reduksjon (klimaforliket), lokalisering i sentrum og kollektivknutepunkt kommer i bakgrunnen, også fordi de statlige virksomhetene ikke styres og måles etter disse målene (Statsbygg 2009:60). Dette reflekteres i gjennomgangen i vedlegg 1.

4.6.3 Manglende målbæring av SPR-BATP i sektormyndighetenes målstruktur.

En sentral problemstilling som kommer ut av denne kartleggingen, er at planretningslinjene i for liten grad er gjort eksplisitte i mål- og strategidokumentene til de ulike sektormyndighetene. Vedlegg 1 viser et utvalg mål og indikatorer i tildelingsbrev/oppdragsbrev til noen av de sentrale statlige aktører. Gjennomgangen viser at det fortsatt er manglende innarbeiding av SPR-BATP i målstrukturene, slik Statsbygg også påpekte i sin rapport fra 2009. Det er få og relativt vage formuleringer som implisitt kan knyttes til planretningslinjene i tildelingsbrevene, men også, for enkelte, relativt vage henvisninger til nasjonale klimamål. Måлиндikatorene for arealforvaltning i tildelingsbrevet for Statsbygg, begrenser seg til effektiv arealbruk målt i areal pr driftsansatt. Statsbygg har likevel løftet opp lokalisering og byutvikling i sine egne måldokumenter og strategier (Statsbygg 2016). For viktige aktører som Sykehusbygg, så blir klima og miljøtiltak primært formulert som et spørsmål om energieffektivitet og andre tiltak knyttet til drift av eksisterende virksomhet. Når det i tildelingsbrev til Politidirektoratet henvises til gjeldende regler og veiledninger som skal gjelde for etaten, så er hverken retningslinjer for lokalisering av statlig virksomhet eller SPR-BATP listet opp.

Manglende målbæring kan bety at SPR-BATP ikke er tilstrekkelig kjent for beslutningstagere, og/eller at de tillegges lite vekt i møte med andre hensyn når lokaliseringsbeslutninger tas. Her kan Statsbygg økte satsing på å styrke sin rolle som rådgiver, være viktig. Men i møte med motstridende hensyn kan det hende at Statsbygg sin rådgivende funksjon ikke er tilstrekkelig. En viktig forutsetning for å endre situasjonen synes derfor å være å få

innarbeidet de nasjonale målene bedre i de statlige virksomhetenes målstruktur og interne prioritering (Statsbygg 2009: 64).

4.6.4 Svært uheldig at lokaliseringprosesser skjer før planprosesser etter pbl (2008) – konsekvenser ikke belyst.

Studier viser at det er uheldig at lokaliseringsbeslutningen gjøres før pbl (2008)-prosessene. Det er først i planprosesser at loven krever at alle relevante hensyn skal belyses, for eksempel gjennom konsekvensutredninger (KU) (Vatsvåg 2016, Næss 2004).

Helseforetakenes tidligfaseplanlegging er frakoblet planprosesser etter pbl (2008). Sykehuscasene viser at lokaliseringen av sykehusene ikke settes inn i en helhetlig by- og stedsutviklingstankegang, og at noe av årsaken er «Helsedirektoratets veileder for tidligfaseplanlegging» (Helsedirektoratet 2011). Veilederen er ment å være alternativ til vanlig KVVU, men det er helsesektoren selv som står for utredningen. Veilederen målbærer ikke i tilstrekkelig grad hensynene i SPR-BATP (Vatsvåg 2016).

Konseptvalgutredningene (KVVU) er Finansdepartementet sitt instrument, og er et krav ved statlige investeringer over 750 mill. kroner. En KVVU utredes tidlig i konseptfasen, før pbl (2008) trer inn. Her velges det ut konsepter man går videre på, før man har brakt det inn for plansystemet etter pbl (2008) og de bredere samfunnsmessige konsekvensene belyses.

4.6.5 Sektormyndigheter får lov til å forfølge egne sektormål i lokalisering, uten å måtte ta hensyn til konsekvensene for miljø- og samfunn

Om man skal oppnå målene i klimaforliket og NTP om at veksten i storbyene skal tas med kollektiv, sykkel og gange, så avhenger dette av at kommunene klarer å få statlige virksomheter til å dra i samme retning, særlig i sin lokalisering (statlige arbeidsplasser). Utredninger og presseoppslag viser mange eksempler på at dette ikke skjer, og at dette skyldes nasjonale sektormyndigheters ensidige forfølgelse av egne sektormål i sin lokalisering (Næss 2004, Statsbygg 2009, Vatsvåg 2016). Selv om sektormyndighetene

gjør har overordnede samfunnsmessige mål i sin målstruktur, så neglisjeres ofte disse, ofte fordi de er abstrakte og mindre målbare (Næss 2004). Når det gjelder ivaretagelse av sektormål, så er de ofte operasjonalisert i omfattende mål- og resultat-rapporteringssystemer. Her er ofte økonomiske (sektor)hensyn sterkt vektlagt. De aggregerte økonomiske konsekvensene for andre offentlige virksomheter er imidlertid vanskeligere å fange (vist nedenfor). Mye tyder på at en endret vektning av hensyn må til, og de overordnede by- og stedsutviklingshensynene bør veie tyngre, både av klimahensyn (råd for bærekraftig byutvikling) og samfunnsøkonomiske hensyn.

POLITISTASJON ARENDAL¹⁷

I Arendal er den nye politistasjonen lagt til Stoa, et næringsområde flere kilometer utenfor sentrum, uten kollektivtilbud, eller mulighet for å nås med sykkel eller gange.

I følge prosjektansvarlig for den nye politistasjonen i Arendal, var det ikke hans ansvar å tilrettelegge for kollektivtrafikk. Dette skulle den lokale ledelsen ved politistasjonen selv ta seg av. Ledelsen ved politistasjonen sier at «det kan godt være at vi ikke har vært påpasselige nok med å orientere det nye busselskapet om flyttingen til Stoa» (Agderposten 31.5.2016).

Leder for miljø- og samferdselskomiteen i Aust-Agder fylkeskommune mener at det er kommunens ansvar at det nye politihuset ikke er tilrettelagt for kollektivtrafikk. Ordføreren i Arendal svarer at han ikke var klar over at kollektivtrafikken i fylket nå var blitt et kommunalt ansvar (Agderposten 31.5.2016).

I følge en planlegger i kommunen ligger mye av ansvaret også på Statsbygg, og på den holdning de har til hva slags mål som skal vektes sterkest i lokaliseringsbeslutninger; sektormålene til sektormyndighetene (her politiet) eller byens mål om knutepunktutvikling og sentrumsutvikling. Som planleggeren uttalte;

"vi hadde flere møter med Statsbygg om deres egne lokaliseringskriterier for politistasjonen – men det var "politisjef som bestemmer". De fikk 20 alternativer, men valgte det som ikke hadde kollektivtilbud, gange og sykkel. Arendal kommune ønsket alternativene som lå ved kollektivaksen i byen" (representant fra kommunen, Michael J. Fuller-Gee, 31.5.2016).

¹⁷ Basert på informasjon fra media, siden det meste av dokumentasjonen er unntatt offentligheten.

4.6.6 Manglende oppmerksomhet omkring sideeffekter: Sektormyndigheter får lov til å skyve regningen for kollektivsatsinger over på andre.

Tidligere studier viser også at finansieringssystemets resultatkrav og snevre prosjektfokus gjør at man ikke har oppmerksomhet rundt sideeffekter, og ikke regner inn annet enn prosjektets utgifter (Vatsvåg 2016, Næss 2004). Utgiftene for å dekke uheldige sideeffekter av prosjektet regnes ikke inn, og dermed skyves regningen for dette over på andre myndigheter. Dette ser man tydelig i lokaliseringen av Stavanger sykehus, hvor Helse Stavanger helseforetak (HF) i vurderingsdokumentet anbefaler alternativet som ligger utenfor kollektivaksen definert i regional plan. Kollektivaksen er definert for å samordne investeringer og arealbruk fremover for å bygge opp hensiktsmessig areal- og transportstruktur for å redusere utslipp. Helseforetaket anbefaler altså en lokalisering helt utenfor denne aksen, og skriver: «En direkte kollektivakse mellom Forus og universitetet er ikke inkludert i de vedtatte planene, men dette vil måtte vurderes grundig dersom sykehuset etableres på Grannes (Ullandhaug)» (Helse Stavanger HF 2014:7, Vatsvåg 2016:44). I stedet for at den regionale planen skal ligge til grunn for helseforetaket, som den jo skal etter pbl 2008, § 8-2, så regner helseforetaket med at de skal legge premissene for hvor slike akser skal gå. Dersom alle statlige sektormyndigheter tenker slik, så vil areal- og transportmessig samordning vanskelig finne sted.

I Stavanger-caset mener både fylkesmiljøvernssjefen og flere kommunestyrepolitikere i Stavanger at Ullandhaugalternativet vil bli mye dyrere i sum, når man også regner med de milliardene som må brukes på infrastrukturiltak, men som ikke er regnet inn nå. I følge en Ap-politiker må man nå styrke kollektivtilbudet i en retning og dimensjon man ikke har tatt høyde for (Vatsvåg 2016:36). Dermed havner andre viktige kollektivsatsinger lenger bak i køen.

Spørsmålet er dermed hvor lenge sektormyndigheter skal få lov til å være i sin egen sektor- og prosjektøkonomi når de regner ut sluttsammen for slike store investeringsprosjekter. Ved en slik utregningsmåte så synliggjøres ikke de reelle samfunnsøkonomiske kostnadene ved prosjektet.

I forbindelse med byutviklingsavtaler kan storbyene legge inn krav om at regnestykket for slike store investeringsprosjekter også må ta opp i seg bieffektene av lokaliseringsvalget, for eksempel knyttet til samferdselsinvesteringer som forutsettes av storbyene (og omlandskommunene), CO₂-avtrykk etc.

5 Konklusjon: Hvordan utkreve at staten tar ansvaret sitt i bærekraftig byutvikling?

5.1 Hvordan benytte avtaleinstituttets handlingsrom?

Byutviklingsavtalene er et avtaleinstitutt som utvider storbykommunenes handlingsrom, ved at avtalene skal forhandles frem mellom storbyene og statlige aktører. Samtidig er avtaleinstituttet ment å være et gjennomføringsinstrument til regional plan sitt handlingsprogram, noe som innebærer at den regionale planen får en større kraft som koordinerende instrument enn det pbl (2008) planinstrumenter i dag gir.

I dette kapitlet kommer vi med konkrete forslag til hva storbykommunene kan spille inn i forhandlingene. Tidligere i rapporten har vi pekt på utfordringer knyttet til at mye av statlige styringssignaler, lokalisering, beslaglegning og virkemiddelbruk *ikke* støtter opp under målene i klimaforliket. Statlige aktørers adferd påvirker dermed storbyenes evne til å nå målene i klimaforliket, og deres mulighet til å ivareta hensynene bak SPR-BATP i sin areal- og byutvikling.

Vi vil derfor anbefale at storbyene benytter seg av det nye handlingsrommet til å stille krav til statlige aktører, som både er rettet mot systemendringer og mer konkrete, regionale tiltak. Disse forslagene faller inn under følgende hovedoverskrifter:

- a) *Kreve at statlige aktører forholder seg til de samme statlige og regionale styringssignalene som storbyene og omegnskommunene må* (for eksempel i sin lokaliseringspraksis). Dette gjelder for eksempel målene i klimaforliket, hensynene bak SPR-BATP og nasjonale forventninger.
- b) *Kreve endring i statens planpraksis og strukturelle endringer i plansystemet* som kan styrke storbyenes planer og de regionale planenes koordinerings- og styringskraft overfor statlige aktører (og omegnskommuner). Slike strukturelle endringer kan føre til en statlig lokaliseringsspolitikk som i mye større grad enn i dag vil ivareta bredere samfunnsmessige hensyn – enn utelukkende snevre økonomiske sektorhensyn.
- c) *Kreve at staten tar en mer aktiv rolle som aktør i byutviklingen.* Staten er en viktig aktør i byutviklingen og har flere roller; som eiendomsbesitter og eiendomsforvalter (Statsbygg, forsvaret), som arbeidsplass (for eksempel sykehus) og som tjenesteleverandør (politistasjon). Kommunene bør kreve at statlige nøkkelaktører er seg bevisst disse rollene, har oversikt over hvordan de forvalter dem, og at de forholder seg til storbyens/regionens overordnede planer i utøvelsen av disse rollene.
- d) *Kreve at både statlige og kommunale aktører skal rapportere om måloppnåelse.* Til dette kreves det omfattende base-
linekartlegginger og underveiskartlegginger, samt utvikling av indikatorer for måloppnåelse.

5.2 Krav om at statlige aktører må følge de samme statlige og regionale styringssignalene som gjelder for storbyene og omegnskommunene

5.2.1 Sikre enhetlige signaler om statlig lokalisering

Vi har i rapporten belyst de tvetydige statlige signalene når det gjelder statlig lokalisering. Statlige utredningsprosesser løper gjerne forut for planprosessene og legger dermed premisser for

lokalisering som kan gå på tvers av det en full planprosess ville ledet fram til.

Blant annet finnes det både en SPR –BATP og en statlig retningslinje som begge omhandler slik lokalisering, uten at de refererer til hverandre – eller er harmonisert. Det bør derfor stilles krav til klarere og mer entydige statlige signaler;

- a) «Statlige retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon» må inkludere en eksplisitt formulering om at lokalisering av statlig virksomhet skal skje i henhold til bestemmelser om knutepunktutvikling og sentrumsutvikling i SPR-BATP og regionale planer (og eventuelt i storbyens kommuneplan). Om ikke regionale planer ivaretar prinsippene i SPR-BATP godt nok, må de revideres og gis en regional oversettelse og konkretisering.
- b) «Statlige retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon» bør også inkludere en eksplisitt presisering om at noen statlige virksomheter med servicefunksjoner alltid bør lokaliseres i sentrum, for å styrke sentrumsutvikling og sikre tilgjengelighet for alle til viktige offentlige tjenester. Dette er virksomheter som vinmonopol, men også politi (brukernærhet, synlighet og forebygging), NAV-kontorer, sykehus og andre spesialisthelsetjenester. Disse funksjonene trekker folk, og har et særlig ansvar for å bygge opp rundt sentrumsutvikling.
- c) Både SPR-BATP og «Statlige retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon» bør gjelde for alle statlige organisasjonsformer. Nå gjelder de sistnevnte ikke for selskaper som staten eier. Når det gjelder helseforetak, er det gitt egne retningslinjer. Retningslinjene bør også gjelde for Helseforetakene.
- d) Statlige virksomheter må forholde seg til disse nasjonale målene (i SPR-BATP) og føringene også når de leier, og ikke bare når etableringen skjer gjennom en omfattende plan- og byggesak (Statsbygg 2009:64).

5.2.2 Øke statlige sektormyndigheters bevissthet

For å øke statlige sektormyndigheters bevissthet om SPR-BATP anbefaler vi i tillegg at man gjennom byutviklingsavtalene forplikter staten til å arbeide aktivt med å få opp bevissthet om de nasjonale mål for by- og tettstedsutvikling/klimamål i statens ulike virksomheter (Statsbygg 2009, Statsbygg 2013).

5.2.3 Integrere målene i klimaforliket og SPR-BATP i statlige sektormyndigheters målstruktur og i deres mål- og resultatstyringssystemer

I arbeidet med rapporten har mange statlige aktører svart at «Dette blir vi ikke målt på». Sektormyndighetenes målstruktur og mål- og resultatstyringssystemer må derfor integrere målene i klimaforliket og SPR-BATP om man skal klare å få statlig lokalisering til å bli i tråd med disse prinsippene.

Sektormyndighetenes overordnede målstruktur bør i større grad ta opp i seg disse overordnede samfunnsmålene, som deretter må gjenfinnes i departementets tildelingsbrev/oppdragsbrev til underliggende organ/etater. I tillegg kan man legge inn krav om at de regionale sektormyndighetene innenfor hvert avtaleområde årlig rapporterer på disse målene (altså integrerer det i sine mål- og resultatstyringssystemer), for eksempel gjennom operasjonaliserte indikatorer som co-avtrykk til virksomheten/ansatte, reisevanemønstre, lokalisering nær kollektivknutepunkt.

5.2.4 Redusere sektormyndigheters frihetsgrader i lokaliseringsspørsmål

Vi anbefaler i tillegg at storbyene gjennom byutviklingsavtalene å forplikte staten til å redusere sektormyndighetenes (og dens regionale ledd) frihetsgrader i lokaliseringsspørsmål, og legge inn sterkere krav om at lokaliseringsbeslutninger skal følge SPR-BATP og regional plan.

Dette krever for eksempel at Helsedirektoratets veileder for tidligfaseplanlegging må revideres, og at lokaliseringalternativene må belyses som i en pbl-prosess, for eksempel gjennom en bred konsekvensutredning (plan- og bygningslovens krav om

kunnskapsgrunnlag og belysning). Nedenfor vil vi ta til orde for at alle faser av statlig lokalisering som innebærer arealendring underlegges plan- og bygningsloven.

5.3 Krav om endringer i statens planpraksis og plansystemet

Plansystemet forutsetter samordning mellom de tre forvaltningsnivåene og mellom ulike fag- og sektororganer i statsforvaltningen. Samtidig har statsforvaltningen den øverste plassen i planhierarkiet og kan overprøve kommunal- og fylkeskommunal planlegging hvis den ønsker det.

SPR-BATP og regional plan skal realisere overordnede politiske mål for bærekraftig utvikling, og forutsettes «lagt til grunn» av alle offentlige myndighetene. Forskningen vi har referert til i denne rapporten illustrerer at dette ofte ikke skjer. Begge styringsmidlene mangler i ytterste konsekvens bindende virkning.

Sektormyndigheter har til nå fått lov til å forbli i sin snevre sektortankegang, og forholde seg til sine snevre sektormål når de tar lokaliseringavgjørelser. Føringer for statlige utrednings- og beslutningsprosesser mangler klar forankring i plansystemet og målsettingene om bærekraftig byutvikling. Vi mener det er på høy tid at sektormyndigheter også må forholde seg til andre samfunns mål- og hensyn, som fylkeskommuner og kommuner må forholde seg til. Byutviklingsavtaler kan bidra til samordning mellom forvaltningsnivåene, og samordning innad i statsforvaltningen, for å ivareta bærekraftig byutvikling.

Som diskutert i kapittel 3 innehar avtaleinstituttet et potensial til å forplikte statlige myndigheter, siden det er ment å innføres som et gjennomføringsverktøy for handlingsprogrammet til regional plan. Avtalene er tenkt å være politisk bindende, og skal forankres i regjeringen, men ikke juridisk bindende. Ved å forankres i regjeringen vil de få en (midlertidig) politisk aksept og forpliktelse fra nasjonalt hold som vi ikke har tilsvarende instrumenter for å sikre i dag. Forhandlingssituasjonen som følger med bruk av avtaler kan i tillegg bidra til at kommunene kan løfte frem statens rolle i gjennomføringen på en ny måte. I forhandlingssituasjonen

kan kommunene spille inn hvilke konkrete utfordringer statlige prioriteringer har for bærekraftig byutvikling i den enkelte kommunen, og partene kan diskutere seg frem til en realistisk og hensiktsmessig ansvarsfordeling.

Vi er likevel i tvil om at avtaleinstituttet, basert på politisk forpliktelse, er tilstrekkelig. Avtalene er sårbare for skifte av regjeringer og forpliktelsen til nye regjeringer. Vi mener derfor at målene og prinsippene i SPR-BATP må forankres sterkere i pbl (2008), og at forpliktelsesparagrafen til regionale planer i loven (§ 8-2) må skjerpes (se også Hofstad og Hanssen 2016). Vi anbefaler derfor storbykommunene i forhandlingene å ta opp behovet for systemendringer i pbl (2008) og endringer i den nasjonale planpraksisen.

5.3.1 Endring av KMDs praksis i innsigelsessaker

I forhandlingene kan storbyene kreve en mer stringent praktisering av hele innsigelsesinstituttet for å sikre at prinsippene i SPR-BATP ivaretas. Dette er både viktig for å sikre at storbyenes arealpolitikk støtter opp under nullutslippsmålet, men det er særlig viktig i forhold til omegnskommunenes arealpolitikk. Om ikke omegnskommunenes arealpolitikk støtter opp under knutepunktutviklingen og valgte kollektivakser – så kan denne føre til økt innfartstrafikk til storbyen og redusert mulighet til å nå målene i bymiljøavtalen og byutviklingsavtalen.

Storbyene kan spille inn et ønske om at KMD gir tydeligere signaler på hva en regional plan som skal ligge til grunn for byutviklingsavtalene må inneholde (ift. å hensynte SPR-BATP, for eksempel når det gjelder arealeffektivisering, knutepunktutvikling, kollektivtilgjengelighet etc.).

De kan også kreve at KMD gir tydeligere signaler til de regionale innsigelsesmyndighetene (spesielt til fylkesmannsembetene og Statens vegvesen) om å bruke innsigelsesinstituttet for å støtte opp under hensynene bak SPR-BATP og regional plan (evt. operasjonalisert i storbykommunens kommuneplan). På den måten vil fylkesmannsembetenes praksis også bli mer forutsigbar for kommunene.

Storbykommunene bør også kreve at KMD blir mer forutsigbare i å bruke innsigelsesmyndigheten sin (siste instans) til å støtte opp

under hensynene bak SPR-BATP og den aktuelle regionale planen. I praksis innebærer dette at en byutviklingsavtale også kan binde opp fremtidig bruk av innsigelser (innsigelsesmyndighet, KMD).

5.3.2 Endring i pbl (2008): Statlige lokaliseringer som innebærer arealendring (nybygging) bør underlegges pbl (2008).

Vi har i rapporten vist hvordan tidligere forskning, og nye eksempler, får frem svært uheldige konsekvenser av statlig lokalisering for ulike samfunnshensyn. Vi vil derfor argumentere sterkt for at man går bort fra en praksis hvor lokaliseringsavgjørelsene tas før de blir gjenstand for pbls (2008) krav om belysning.

KVU-prosesser og helsesektorens tidligfaseplanlegging klarer ikke i tilstrekkelig grad å belyse alvorlige konsekvenser av lokalisingsvalget for samordnet areal- og transporthensyn, nullutslippsmålet og by- og stedsutvikling.

Vi vil derfor ta til orde for at KVU-instrumentet inkluderes som en del av pbl (2008), og blir underlagt pbls formålsparagraf, og paragraf 3-1, hvor slike brede samfunnshensyn presiseres. Utredningskravet i KVU vil også måtte omhandle bredere hensyn. I tillegg vil det sikres åpnere prosesser. Vi vil anbefale at det samme skjer med helsesektorens tidligfaseplanlegging for sykehus.

Selv om dette er store strukturendringer, i og med at KVU er Finansdepartementets instrument og plan- og bygningsloven er KMDs ansvarsområde, er det fullt mulig å få til. I Stortingsmelding 22 (2015-2016) går det frem at også dagens regjering ser utfordringen med KVU: «Departementet mener regionale bolig-, areal og transportplaner også kan bidra til bedre regional og lokal forankring av konseptvalgutredninger for store statlige infrastrukturprosjekter. Regional plan kan bidra til å avklare regionale prioriteringer for samfunnsmålene for nye store infrastrukturtiltak, og se disse i sammenheng med arealspørsmål i et bredere perspektiv. På denne måten kan regionale planer bidra til at det utvikles mer helhetlige konsepter som samsvarer med de mål tiltakshaver har for investeringen». St.meld. 22 (2015-2016):31). Vi vil anbefale storbyene å spiller inn en slik systemendring i forhandlingene (legge KVU og helsesektorens

tidligfaseplanlegging under pbl), i og med at lokaliseringen av store statlige institusjoner har stor påvirkning for byenes evne til å nå nullutslippsmålet.

5.3.3 Endring i pbl (2008): Skjerpe den bindende virkningen av regional plan (§ 8-2)

Som tidligere argumentert for (Hofstad og Hanssen 2016), så trenger regionale planer å styrkes for faktisk å virke forpliktende for statlige sektormyndigheter. Tidligere forskning viser at dagens rettsregler ikke er tilstrekkelige. En byutviklingsavtale kan bidra, men vi vil også ta til orde for å omformulere § 8-2 til å bli mer forpliktende og bindende i formen. En måte å gjøre dette på er å endre formuleringen «legges til grunn», som tidligere forskning (Hofstad og Hanssen 2016) viser oppfattes som en svak formulering. Istedenfor kan man få inn en formulering som sier at regionale planer er «bindende for alle offentlige myndigheter, altså lokale, regionale og statlige offentlige myndigheter». Man kan i tillegg legge inn en presisering i denne paragrafen om at lokalisering av store offentlige arbeidsplasser, det være seg kommunale, fylkeskommunale eller statlige, må bygge på prinsippene om utvalgte kollektivknutepunkt/sentrumsstruktur i gjeldende regionale plan.

5.3.4 Endring i pbl (2008): byutviklingsavtaler som gjennomføringsinstrument må inkluderes som en rettsregel i loven

I pbls kommentarutgave (Innjord 2010) så foreslås det at det i forbindelse med handlingsprogrammet til regional plan (§8-2) kan inngås bindende avtaler mellom de ulike aktørene. Her omhandler det først og fremst økonomiske bidrag til tiltak som inngår i planen.

Vi vil likevel argumentere for at byutviklingsavtaler må inkluderes som en egen rettsregel i loven, i og med at avtaleinstituttet er ment å være gjennomføringsinstrumentet til handlingsprogrammet for regional plan.

Plan- og bygningsloven er en prosesslov, og noe av den viktigste intensjonen er å sikre åpne, transparente og demokratiske

prosesser som gir legitimitet til resultatet. I forhandlingene om byutviklingsavtalene vil det bli tatt viktige avgjørelser, som vil binde de offentlige aktørenes arealbruk og virkemiddelbruk i år fremover. Slike beslutninger må belyses, og være basert på åpne prosesser, og for å sikre dette er den beste garanti at det stilles prosesskrav i en rettsregel i pbl.

5.3.5 Endring i pbl (2008): forankre målene ved å inkludere dem som hensyn i § 3-1.

Vi har i rapporten belyst de tvetydige statlige signalene når det gjelder statlig lokalisering. Blant annet finnes det både en SPR – BATP og en statlig retningslinje som begge omhandler slik lokalisering, uten at de refererer til hverandre – eller er harmonisert. Den statlige retningslinjen er mye svakere i sine signaler om å støtte opp under nullutslippsmålet, sentrumsutvikling og utvikling rundt kollektivknutepunkter. Det er derfor behov for mer entydige signaler til hva slags hensyn som skal ivaretas i statlig lokalisering.

En måte å gi mer entydige styringssignaler kan også være å inkludere målene som et nytt underpunkt i § 3-1, som lister opp viktige hensyn å ivareta i planleggingen på alle nivåer.

5.4 Kreve at staten tar en mer aktiv rolle i byutviklingen

5.4.1 Staten som eiendomsbesitter

Staten er en viktig aktør i byutviklingen og har flere roller; i tillegg til å være eiendomsforvaltere (Statsbygg, forsvaret), og tjenesteleverandører, så er de også eiendomsbesittere.

Som vi får frem i kapittel 2, så representerer dagens lokaliseringsmønster for statlige virksomheter historiske lag av beslutninger om utbygging og utvikling i de fem byene. Hvilke tomter staten eier selv spiller en viktig rolle i hvor statlig virksomhet er lokalisert. I en situasjon hvor transportminimering for å redusere utslipp av klimagasser settes som et av de viktigste (kanskje det viktigste) kriteriene for lokalisering (SPR-BATP), så er

det viktig å spørre hvorvidt eiendommene brukes hensiktsmessig (etter ABC-prinsippet). Mye arealbruk ligger fast i eksisterende infrastruktur som vei, jernbanespor og bygg, som hemmer eller fremmer en ønsket byutvikling. I forhandlingene om byutviklingsavtaler kan storbyene bruke anledningen til å bringe opp kontekstspesifikke utfordringer knyttet til staten som eiendomsbesitter, og bruke forhandlingsarenaen til å løse dette. For Oslo kan dette for eksempel være situasjonen i Groruddalen.

Man kan også henstille statlige aktører som besitter mye eiendom til å ta en mer aktiv rolle i byutviklingen, for eksempel ved å støtte opp under den ønskede retningen i regionale og kommunale planer i hvordan de utnytter potensialet i de statlige tomtene/eiendommene.

5.4.2 Statlige myndigheter som arbeidsplassaktør

Statlige myndigheter sysselsetter mange, og representerer derfor viktige arbeidsplassaktører i storbyene. Store arbeidsplasser kan spille inn i byutviklingen på en positiv måte, ved at arbeidstakerne ved en sentrumslokalisering lettere blir kunder i butikkene og handlegatene i sentrum, og bruker byen i sitt jobbbvirke (møter på cafeer etc.). Kommunene bør kreve at statlige nøkkelaktører er seg bevisst de positive bidragene arbeidsplassene kan spille i by- og sentrumsutviklingen, og at de samarbeider med kommunene for å realisere mest mulig av disse bidragene. Man bør også kreve at statlige aktører har oversikt over hvordan de forvalter sine roller, og at de forholder seg til storbyens/regionens overordnede planer i utøvelsen av disse rollene.

5.5 Både statlige og kommunale aktører bør måles på hvordan de oppnår operasjonaliserte mål av SPR-BATP

I de foreløpige dokumentene om byutviklingsavtaler fra KMD (KMD 2016), så legger man opp til avtaler som skal legge føringer for kommunenes arealbruk. Som vi har forsøkt å belyse i rapporten, så påvirkes arealbruken også av andre faktorer – ikke minst statlig lokalisering og beslaglegning av areal. Vi vil ta til orde for at ikke bare storbyen, men også statlige aktører skal måles etter

indikatorer som operasjonaliserer målene for SPR-BATP og regional plan.

Slike indikatorer kan være statlig lokalisering i forhold til storbyenes utvalgte kollektivknutepunkt. Eller det kan være arealeffektivitet/ endring i arealeffektivitet.

5.5.1 Etablering av oversiktsdatabaser over statlig eiendom og statlig lokalisering

Det finnes i dag ingen samlet database over hva staten eier og forvalter. Statsbygg har f.eks. oversikt over ca. 1/3 av eiendom som staten disponerer, og har nå igangsatt arbeid med å etablere en nasjonal database (eksl. Forsvarsbygg). Sykehusbygg har fått et tilsvarende oppdrag for sykehussektoren. Det er heller ikke noe krav om rapportering på eiendom som eies/forvaltes av ulike statlige virksomheter i dag, noe som kan innføres når Statsbyggs database er ferdigstilt. En slik oversikt kan være et viktig samordningsgrep som kan bedre arealforvaltningen og samarbeidet mellom stat og kommune, og bidra til å styrke Statsbyggs rådgiverrolle.

5.5.2 Baselineundersøkelser for statlig lokalisering – som grunnlag for å måle endring over tid

I bymiljøavtalene arbeides det nå frem indikatorer for måloppnåelse, og vi antar det samme vil skje i forhandlingene om byutviklingsavtalene. Vi vil ta til orde for at ikke bare storbyen, men også statlige aktører måles etter indikatorer som operasjonaliserer målene for SPR-BATP og regional plan. Slike indikatorer kan være statlig lokalisering i forhold til storbyenes utvalgte kollektivknutepunkt.

For å kunne si noe om forhandlingspartnerne ivaretar sine forpliktelser, for eksempel om at relokalisering av statlig virksomhet skal følge prinsippet om kollektivknutepunkter, så må det etableres baselineundersøkelser. Slike baselineundersøkelser kan gi en kartlegging av statlig lokalisering av arbeidsplasser på tidspunktet for avtaleinngåelse, hvor disse sammenstilles med storbyenes (og omegnkommunenes) kollektivknutepunkt. Deretter kan de oppdateres årlig, og brukes til å se endring over tid, og måle

endring i hvordan statlig lokaliseringspraksis ivaretar prinsippene i SPR-BATP og de regionale planene.

Statsbygg er nå i gang med et slikt kartleggingsarbeid, som skal ferdigstilles i 2017, og som kan benyttes til å produsere slike baselineundersøkelser.

Litteratur

- Adresseavisen (29.02.2016): *Trondheim risikerer å måtte vente i minst tolv år på ny godsterminal.*
<http://www.adressa.no/nyheter/okonomi/2016/02/29/Trondheim-risikerer-%C3%A5-m%C3%A5tte-vente-i-minst-tolv-%C3%A5-r-%C3%A5-ny-godsterminal-12216245.ece>, lest 20.06.16
- Aftenposten (05.11.2015): *Leier kontorer for 17 mill. statlige kroner årlig i Oslo sentrum – 300 meter unna står deres egne lokaler tomme og forfaller.* <http://www.aftenposten.no/norge/Leier-kontorer-for-17-mill-statlige-kroner-arlig-i-Oslo-sentrum--300-meter-unna-star-deres-egne-lokaler-tomme-og-forfaller-21887b.html>, lest 20.06.16
- Agderposten (31.5.2016): «Full forvirring rundt hvem som har ansvar».
- Amdam, Halvorsen og Bakke (2014): *Alternativer for regionalt folkevalgt nivå.* Møreforskning.
- Andersen, O.J. og A. Røiseland (2008): *Partnerskap. Problemløsning og politikk.* Bergen: Fagbokforlaget.
- Asplan Viak (2014): *Transportanalyse, alternativ lokalisering av Stavanger universitetssykehus.* Utgave 2, 26.05.15.
- Asplan Viak (2015a): *KVU Logistikknutepunkt i Bergensregionen.* Hovedrapport.
- Asplan Viak (2015b): *Evalueringsrapport om forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre.* Rapport til KMD, 16.02.15.
- Asplan Viak (2016) *Hvordan fungerer statlige planretningslinjer som verktøy i arealpolitikken?* Rapport datert 27.4.2016.

- Bache, Ian og Matthew Flinders (2004): *Multilevel governance*. Oxford, Oxford University Press.
- Bergen kommune (2016): *Høring av KVU logistikknutepunkt i Bergensregionen*. Byrådssak 329/15, datert 08.09.15.
- Bergen kommune (2016): *Interpellasjon nr. 5 til BEBY 170216 fra repr. Dag Skansen (H) vedrørende byarena*. Datert 21.01.16
- Bugge, Hans Christian (2015): *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget 4. utgave.
- Civitas (2014): *Kommuneplanens arealdel som grunnlag for helhetlige bymiljøavtaler. Kartlegging, vurdering, anbefalinger*. Oslo: Civitas
- Dagens Næringsliv (07.10 2015): *Ny sprekk for beredskapssenter*. <http://www.dn.no/nyheter/politikkSamfunn/2015/10/07/1619/Terror/ny-sprekk-for-beredskapssenter> lest 22.06.16
- Domstolsadministrasjonen (2016): *KVU Bergen og Stavanger - endelige rapporter*. Direktørens oppsummering som saksframlegg til styret i DA, datert 29.03.16
- Fagrådet for bærekraftig bypolitikk (2013): *Faglige råd for bærekraftig bypolitikk*. Rapport overlevert til KMD.
- Finansdepartementet (2012): *Ekstern kvalitetssikring*. Artikkel 26.01.12, <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring/id670595/> lest 14. juni 2016
- Forskrift om statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR-BATP) av 26. september 2014 nr. 1222
- Forsvarsbygg (2016): *Årsrapport 2015*.
- Forsvarsdepartementet (2016): *Tildelingsbrev (IVP/LTP 2013-16) til Forsvarsbygg*.
- Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre av 27. juni 2008.

- Fylkesmannen i Hordaland (2016): *Konseptvalgsutredning for logistikknutepunkt i bergensregionen* – høringsuttalelse datert 24.05.16.
- Fylkesmannen i Rogaland (2015): *Fråsegn til konseptrapport for planlegging av nytt universitetssykehus*. Høringsuttalelse datert 28.09.15.
- Fylkesmannen i Troms (2015): *Retningslinjer for bruk av innsigelse og klage på kommunal arealdisponering. Et grunnlag for dialog mellom kommune, Fylkeskommunen, statlige etater og Fylkesmannen i Troms*. Datert 28.10.15.
- Hanssen Gro Sandkjær, Hege. Hofstad, Inger-Lise Saglie, Petter Næss, Per Gunnar Røe 2015. Hvorfor studere den kompakte byen? Kap 1 i Sandkjær-Hanssen mfl., *Kompakt byutvikling. Muligheter og Utfordringer*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hanssen, Gro Sandkjær, Marit K. Helgesen og Ann Karin Holmen (2014) «Den forhandlende kommune i samhandlingsreformen – forhandlingspraksis og lederegenskaper», *Norsk statsvitenskapelig tidskrift*, 30 (2), 108-130.
- Hanssen, Gro Sandkjær, Sissel Hovik og Gunn Cecilie Hundere (2014) «Den nye vannforvaltningen – nettverksstyring i skyggen av hierarki», *Norsk statsvitenskapelig tidskrift*, 30 (3), 155-177.
- Helse Sør Øst (2016): *Framtidens Oslo universitetssykehus – tre sykehus med tydelig profil*. <http://www.helse-sorost.no/aktuelt/nyheter/Sider/Framtidens-Oslo-universitetssykehus---tre-sykehus-med-tydelig-profil.aspx> lest 20.06.16
- Helsedirektoratet (2011): *Veileder Tidligfaseplanlegging i sykehusprosjekter*. 12/2011.
- Helseforetak (2016): *Oppdragsdokument til Sykehusbygg for 2016*.
- Helse Stavanger HF (2014): *Prosjekt Sykehusutbygging – Helse Stavanger HF: Vurdering av ulike tomtealternativer*. Rapport desember 2014.

- Hessen, Dag O. (2007/2011): *Helse i hver løkke*, innlegg i Aftenposten, <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Helse-i-hver-lokke-6473306.html>.
- Hofstad, Hege 2015. «Folkehelse – vitalisering av sosial bærekraft i kompakt byutvikling?» Kap. 15 i Sandkjær Hanssen mfl., *Kompakt byutvikling. Muligheter og Utfordringer*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hofstad, Hege og Gro Sandkjær Hanssen (2015): *Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging*. NIBR-rapport 2015:17. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hofstad, Hege og Gro Sandkjær Hanssen (2016): *Implikasjoner av større regioner for den regionale samfunnsutviklerrollen*. NIBR-rapport 2016:6. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Husbanken (2013): *Statens Byggeskikkpris til St. Olavs hospital, Universitetssykehuset i Trondheim*. <http://www.husbanken.no/byggeskikk/statens-byggeskikkpris/byggeskikkprisen-2013-st-olavs-hospital-universitetssykehuset-i-trondheim/>, lest 20.06.16.
- Innjord, Frode A. (red.) (2010): *Plan- og bygningsloven med kommentarer*. Oslo: Gyldendal norsk forlag.
- Jernbaneverket (2016): *Årsrapport 2015*.
- Jernbaneverket (04.04.2014): *Ny godsterminal skal ligge sør for Trondheim*. <http://www.jernbaneverket.no/Nyheter/Nyhetsarkiv/2014/Ny-godsterminal-skalligge-sor-for-Trondheim/>, lest 20.06.16.
- Jernbaneverket (2012): *Hovedrapport for konseptvalgutredning, Godsterminal Trondheim*.
- JBD (2014): *Spørsmål vedrørende nytt nasjonalt beredskapssenter*. Redegjørelse oversendt Stortinget datert 27.11.14.

- JBD (2016): *Etablering av beredskapssenter for politiet*. Artikkel publisert 15.06.16 på www.regjeringen.no
- JBD (2015): *Regjeringen har besluttet forprosjektering av nytt beredskapssenter*. Pressemelding nr. 76, 23.09.2015.
- KMD (2013): *Prosjektgjennomføring*. Artikkel datert 30.12.13, <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/statlig-eiendomsforvaltning/prosjektgjennomforing/id605735/>, lest 14.06.16.
- KMD (2014): *Retningslinjer for behandling av statlige byggeprosjekter der busleien dekkes innenfor gjeldende budsjettammer (kurantprosjekter)*. Rundskriv datert 07.11.14, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Retningslinjer-kurantprosjekter/id2340398/>, lest 14.06.16.
- KMD (2015a): *Om byutviklingsavtaler*. Artikkel datert 30.09.15, <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by--og-stedsutvikling/byutviklingsavtaler/byutviklingsavtaler/id2454599/>.
- KMD (2015b): *Tildelingsbrev til Statsbygg for 2016*.
- KMD (2016): *Byutviklingsavtaler for en koordinert og klimavennlig byutvikling – sentrale tema i samarbeidet*. Notat til samling i Faglig nettverk for regional bolig-, areal- og transportplanlegging i storbyregionene, Trondheim 4. – 5. februar 2016.
- Kommunal Rapport (11.01.2002): *Trondheim kommune velger Øya*. <http://kommunal-rapport.no/2002/01/trondheim-kommune-velger-oya>, lest 20.06.16
- Kristiansand Havn (2015): *Strategisk utvikling og arealbehov for Kristiansand Havn*.
- Kristiansand kommune (2014): *Høringsuttalelse Utviklingsplan 2030 for Sørlandet sykehus*. Datert 24.10.14.
- Kystverket Sørøst (2011): *Innsigelse til kommuneplanen for Kristiansand 2011-2022*. oversendt kommunen 12.04.11.

- Langeland, Jomar L. (2015): *Kunsten å feil-lokalisere statlige sykehus*.
Kronikk i Adresseavisen 03.01.2015.
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) av 27. juni 2008 nr. 71
- Meld. St. 22 (2015-2016): *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*.
- Miljøverndepartementet (2012): *Regjeringen etablerer miljødirektorat*.
Pressemelding datert 09.11.12.
- Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging.
Vedtatt ved kongelig resolusjon 12. juni 2015.
- Nilsen, J. K. og Langset, M. (2013): *Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. Kommunenes og statens vurderinger*. Oslo: NIVI Analyse a/s. (NIVI-rapport 2013:5).
- NOU (2003): *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II – Planlovutvalgets utredning med lovforslag*. NOU 2003: 14.
- NRK Hordaland (28.05.2016): *Fylkesordføreren om nytt godsforslag: Kjempespennende*. <https://www.nrk.no/hordaland/fylkesordforeren-om-nytt-godsforlag--kjempespennende-1.12971961>, lest 20.06.16.
- NRK Sørlandet (05.05.2016): *Vil erstatte containerhavn med fjellhall*. <https://www.nrk.no/sorlandet/vil-erstatte-containerhavn-med-fjellhall-1.12931923>, lest 16.06.16.
- NRK Trøndelag (17.10.2015): *Torgård-terminalen for dyr*. <https://www.nrk.no/trondelag/torgard-terminalen-for-dyr-1.12608053>, lest 20.06.16.
- NRK Trøndelag (19.12.2001): *Lite å spare på flytting*. <https://www.nrk.no/trondelag/--lite-a-spare-pa-flytting-1.121459>, lest 20.06.16.
- NRK Østlandssendingen (25.03.2015): *Nedlagt dyngje førstevalg for beredskaps-senter*. Artikkel datert 25.03.15, <https://www.nrk.no/ostlandssendingen/gronmo-klart-forstevalg--men-ikke-for-2020-1.12274850> lest 22.06.16.

- NTNU (2013): *Campusutvikling – konseptvalgutredning*. Notat til styret 18.12.13.
- NTNU (2016): *Campusutvikling ved NTNU: prosess for prinsipper, kriterier og overordnet lokalisering*. Notat til styret datert 08.06.16.
- Næss, Petter (2004) *Bedre utforming av store offentlige investeringsprosjekter. Vurdering av behov, mål og effekt i tidligfase*. NTNU Concept rapport Nr 9.
- OPUS Bergen AS (u.d): *Bergen Byarena. Byutvikling, mangfoldighet og vekst*. Mulighetsstudie.
- Oslo kommune (2007): *Terminalområdet Alnabru. Fastsatt program for planarbeidet*. Brev til Statsbygg datert 02.01.07.
- Oslo kommune (2008): *Salg av felt D på Vestbanetomten til Staten*. Byrådssak 129 av 01.07.08.
- Oslo kommune (2012): *Nasjonalmuseet på Vestbanen: Detaljregulering med konsekvensutredning – Museum – bydel Frogner*. Byrådssak 244 av 13.12.12.
- Oslo kommune (2013): *Gjenåpning av Alna i grøntdrag. Innbyggerinitiativ av 29.07.13*. Notat til byutviklingskomiteen datert 02.12.13.
- Oslo kommune (2014): *Idefasen nytt Oslo Universitetssykehus – Campus – Oslo: Oslo kommunes høringsuttalelse*. Byrådssak 1095/14.
- Oslo Universitetssykehus (2016): *Framtidens OUS, Idéfase Konkretisering etter høring*. Versjon 1.0.
- Ot.prp nr. 32 (2007-2008): *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*.
- Plangruppa (2014): *Inspirerende & innovativ - felles masterplan for Trondbeims bycampus*. Felles plan utarbeidet av plangruppa bestående av NTNU, HiST, Trondheim kommune, SINTEF, Studentsamskipnaden i Trondheim, Sør-Trøndelag fylkeskommune og studentene.

- Planleggings- og samordningsdepartementet (1997): *Nytt Statens Hus i Trondheim Sentrum*. Pressemelding nr. 72/97, datert 12.10.97.
- Politidirektoratet (2015): *Høringsnotat: Administrasjonssteder i nye politidistrikt*. Datert 05.10.15.
- Rambøll (2014): *KVU Framtidig lokalisering av campus NTNU*. Konseptvalgutredning på vegne av Kunnskapsdepartementet.
- Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon. Fastsatt ved kgl.res. 28.11.2014
- ROM Eiendom (2016): *Årsrapport 2015*.
- Røiseland, Asbjørn & Signy Irene Vabo (2008): «Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen» *Norsk statsvitenskapelig tidskrift* 24 (1/2): 87–107.
- Samferdselsdepartementet (2015a): *Tildelingsbrev til Jernbaneverket for 2016*.
- Samferdselsdepartementet (2015b): *Tildelingsbrev til Statens vegvesen for 2016*.
- Samferdselsdepartementet (2015c): *Tildelingsbrev til Kystverket for 2016*.
- Skifte Eiendom (2016): *Myntgata 2 kommer for salg*. <http://www.skifte.no/allceiendommer/myntgata-2>, lest 16.06.16.
- Solhjell, Bård Vegard (2016): Foredrag, seminar om knutepunktutvikling 11.05.16, og NIBR seminar 3.06.16
- St.meld. 22 (2015-2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- St.prp. nr. 53 (2001-2002): Innst. S. nr. 193: Innstilling fra sosialkomiteen om ny universitetsklinikk i Trondheim.

- Statens vegvesen (2014) *Innsigelser i Statens vegvesen. Resultater fra en spørreundersøkelse våren 2013*. Statens vegvesens rapporter nr. 263, 2014.
- Statens vegvesen (2015): *Høring av konseptrapport – Prosjekt sykehusutbygging – Helse Stavanger HF*. Høringsuttalelse datert 29.09.15.
- Statens vegvesen (29.06.2015): *Vi flytter*.
<http://www.vegvesen.no/om+statens+vegvesen/presse/nyheter/Lokalt/Region+Vest/flytter-i-oktober>, lest 16.06.16.
- Statsbygg (u.d): *Statlige lokaliseringer. Forbilde og driver i byutviklingen*. Presentasjon av Nina Ødegaard.
- Statsbygg (2009): *Statlig lokalisering og god by- og stedsutvikling: Gode eksempler*. Oslo: Statsbygg
- Statsbygg (2013) *Effektive og komplekse planprosesser: Staten som planlegger*. Foredrag av avd.dir. Jo Ulltveit-Moe Strategi og utvikling, PLAN.
- Statsbygg (2014): *Alnabruterminalen, reguleringsplan*. Publisert 21.01.2014 på www.statsbygg.no, lest 20.06.16.
- Statsbygg (2015): *Høringsuttalelse Sykehusutbygging Stavanger HF konseptrapport til høring*. Høringsuttalelse datert 04.09.15.
- Statsbygg (2016): *Årsrapport for 2015*.
- Stavanger Aftenblad (11.01.2016): *Høie har bestemt seg: SUS til Ullandhaug*. Artikkel datert 11.01.16,
<http://www.aftenbladet.no/nyheter/lokalt/stavanger/Hoie-har-bestemt-seg-SUS-til-Ullandhaug-3846355.html>, lest 22.06.16.
- Stavanger kommune (2015a): *Merkenadsbefeite til Kommuneplan for Stavanger 2014-2029*. Oppsummering av merknader fra hoved- og tilleggshøring. Versjon 22.05.2015.
- Stavanger kommune (2015b): *Prosjekt sykehusutbygging: Høring av konseptrapport fra Helse Stavanger HF*. Høringsuttalelse datert 30.09.15.

Strand, Arvid (2015) *Nasjonale forventinger, til hvilken nytte?*
Samferdsel, 6

Sykehusbygg (17.06.2015): Attraktiv bypris for St. Olav-prosjektet.

Sykehusbygg (2016): *Årsmelding 2015*.

Trondheim kommune (2012): *Den kompakte kunnskapshyen: Byintegreert campus i Trondheim*. Rapport fra Dialogforum for helhetlig campus- og byutvikling i Trondheim.

Vatsvåg, Endre (2016) *Sykehuslokaliseringen i Stavanger – et positivt bidrag til byutviklingen?* Masteroppgave, Institutt for landskapsplanlegging, NMBU.

Vedlegg 1

Gjennomgang av tildelingsbrev til utvalgte aktører

| Virksomhet | Ansvar/rolle/målbæring av SPR-BATP | Betydning/problemstillinger |
|------------------------|---|--|
| Samferdselsdepartement | Bevilgningsmyndighet og overordnet forvaltning. Nasjonal transportplan. Etatsstyring av transportetatene Overordnet ansvar for bymiljøavtaler. | Betydning: finansiering, direkte og indirekte virkemiddelbruk, ansvar for overordnet forvaltning av transportetatene. Spørsmål: om SPR-BATP reflekteres i tildelingsbrev fra SD til relevante etater? |
| Vegvesen | <u>Instruks, 2011¹⁸/tildelingsbrev (2016)</u> : 'Statens vegvesen skal arbeide for et sikkert, miljøvennlig, effektivt og universelt utformet transportsystem for å dekke samfunnets behov for transport og fremme regional utvikling. I samsvar med gjeldende rammebetingelser skal Statens vegvesen ivareta ansvar for riksveger, riksvegferjeforbindelser og vegtransport.' 'Statens vegvesen har et samlet ansvar for å følge opp nasjonale oppgaver for hele vegtransportsystemet (sektoransvar), herunder delansvar på miljøområdet og for fagkompetanse på helhetlig bypolitikk og kollektivtransport.' Statens representant i arbeid med bymiljøavtaler. | Betydning: Arealbruk Hensyn/konflikt mht. jordvern/naturmangfold/kultur minner ved veibygging Innsigelsesmyndighet for vegtransport og riksveier Ansvaret for en <i>helhetlig bypolitikk</i> og kollektivtransport lagt til SVV: kan det innebære at bypolitikk blir primært sett som virkemiddelbruk for mobilitet, heller enn i bredere bærekraftperspektiv? |

18

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/SD/Vedlegg/etatsinstrukser/instruks_svv_15mars2011.pdf

NIBR-rapport 2016:10

| | | |
|--------------|---|--|
| | <p>Klimahensyn skal ligge til grunn for virksomheten og den overordnede planleggingen av vegtransportsystemet. Egne planer for håndtere jord/naturvern</p> <p><u>Mål 3:</u> Begrense klimagassutslipp, redusere miljøskadelige virkninger av transport, samt bidra til å oppfylle nasjonale mål og Norges internasjonale forpliktelser på helse- og miljøområdet</p> <p>Indikatorer:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. antall prosjekt med meget stor negativ konsekvens på naturmiljø 2. antall utbedrede registrerte konflikter mellom transportnett og naturmangfold 3. antall daa dyrket jord til transportformål | |
| Jernbaneverk | <p><u>Instruks for jernbaneverket, 2009:</u> Jernbaneverket skal på vegne av staten drifte, vedlikeholde og bygge ut statens jernbaneinfrastruktur med tilhørende anlegg og innretning¹⁹</p> <p>* delta aktivt i utformingen av forslag til Nasjonal transportplan i samarbeid med de andre samferdselsetatene og med involvering fra lokale myndigheter, bransje- og interesseorganisasjoner,</p> <p>* avklare framtidig arealbehov og sikre en forsvarlig arealdisponering på grunnarealer og i bygg som er eller vil bli viktige for jernbanedriften,</p> <p>* være premissgiver for bruken av offentlige arealer på stasjoner og terminaler som eies av andre</p> <p><u>Tildelingsbrev (2016), Mål 3:</u> Begrense klimagassutslipp, redusere miljøskadelige virkninger av transport, samt bidra til å oppfylle nasjonale mål og Norges internasjonale forpliktelser på helse- og miljøområdet. Klimahensyn skal ligge til grunn for virksomheten og planleggingen</p> <p>Indikatorer: (samme som SVV)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. antall prosjekt med meget stor negativ konsekvens på naturmiljø 2. antall utbedrede registrerte konflikter mellom transportnett og naturmangfold 3. antall daa dyrket jord til transportformål | <p>Arealbruk/beslaglegning spor/anlegg, stasjonsområder.</p> <p>Effekt på naturmangfold/jordvern skal tas hensyn til i planprosesser.</p> <p>Innsigelsesmyndighet for saker som berører jernbane/jernbanetransport</p> |

19

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/sd/vedlegg/instruksforjvb.pdf>

| | | |
|-------------|---|--|
| KMD | <p>Overordnet ansvar for eiendommer (sivil sektor). Koordinerer forslag fra departementene om bevilgninger til statlige prosjekter over statsbudsjettet. Forvaltning, drift og vedlikehold er delegert Statsbygg.²⁰ Men avhengig av størrelse på investeringer/leiekontrakter, så skal disse forelegges regjering og/eller KMD for uttalelse. Kuranprosjekter over 50 mill. skal f.eks. forelegges regjeringen. Leieavtaler over 10 år/80 mill. forpliktelse skal sendes KMD for uttalelse.</p> | <p>Tillegges retningslinjer vekt i uttalelser/vedtak fra regjering/departement?</p> <p>I hvilken grad blir planretningslinjer målbart i tildelingsbrev/ Styringsinstrukser?</p> |
| Statsbygg | <p>Forvalter av statlig eiendom (sivile sektor). Administrerer statens husleieordning. Skal gi råd og bidra til å implementere statens politikk innenfor lokalisering og arealbruk av statlige virksomheter.</p> <p>Indikatorer i tildelingsbrev (2015):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gode statlige lokalanskaffelser. 2. Verdibevarende, bærekraftig og effektiv eiendomsforvaltning. <p>Innsigelsesmyndighet på bygge- og eiendomspolitikk og samfunnspolitiske mål ifht. arkitektur ‘Statsbygg skal i sin rådgivning vektlegge lokalenes fleksibilitet, arealeffektivitet, miljøkvalitet og beliggenhet som reduserer miljøbelastning fra ansatte og besøkendes reiser til og fra lokalene’²¹</p> | <p>Betydelig arealforvalter og sentral i lokalisering av statlig virksomhet (som byggherre, eiendomsforvalter og rådgivningstjeneste for statlig virksomhet som leier i det private markedet).</p> <p>Mål i tildelingsbrev er i tråd med SPR, men vage formuleringer. Beskrivelse av delmål berører effektivitet: areal per driftsansatt, lite direkte på kriterier/vurderinger mht. til lokalisering. Statsbygg har en tydeligere SPR-BATP profil i egne strategidokumenter, inkludert betydning for byutvikling</p> <p><u>Spørsmål</u>: rådgivende funksjon. Dersom SPR ikke er innarbeidet i sektorene som del av kriterier så vil man ha mindre gjennomslag?</p> |
| Sykehusbygg | <p><u>Oppdragsdokument 2016</u>: SB skal være internleverandør for de regionale helseforetakene og landets helseforetak (s 3). Skal bidra til standardisering, erfaringsoverføring og god ressursutnyttelse ‘bidra til fremtidsrettet utvikling av sykehusbyggingen i Norge gjennom læring, innovasjon, erfarings- og kompetanseoverføring (s. 4)’.</p> | <p>SB er en relativt ny aktør, så oppdragsdokument preget av dette.</p> <p>Ingen målbæring av BATP eller lokaliseringsspørsmål eller sykehus i lys av byutvikling.</p> |

²⁰ <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/statlig-eiendomsforvaltning/eiendomsforvaltning/id608983/> 8. Juni 2016

²¹ Invitasjon til workshop hos Statsbygg 15. juni om lokalisering av statlig virksomhet (e-post 3. juni 2016)

| | | |
|--------------|---|--|
| | <p>Om klima/miljø: 'styret må være bevisst sitt ansvar for å sikre bærekraftig utvikling og godt omdømme. Styret har ansvar for at en bredt anlagt forståelse av samfunnsansvar blir ivaretatt. (s. 4).</p> <p>'Sykehusbygg HF [skal] være i fremste rekke når det gjelder arbeidet med klima- og miljøtiltak (s. 6).</p> | <p>Viktig å se i sammenheng med sektorens veileder for tidlig planlegging, som nå forvaltes av SB. BATP heller ikke sterkt fremme i veilederen, men den er nå under revidering.</p> |
| Forsvarsbygg | <p><u>Oppdragsdok. (2013-2016):</u> Forvaltningsorgan som på vegne av FD utøver eierrollen for forsvarssektorens Eiendom, bygg og anlegg (EBA).</p> <p>Arealbruk: 'Ivareta forsvarssektorens arealbruksinteresser slik at sektorens virksomhet sikres gode rammebetingelser' og 'Forsvarets investeringer skal ha nøktern standard og arealbruk (IVB LTP 2013-16:204-205).</p> <p>Miljø: miljømessig forsvarlig bruk av skyte- og øvingsfelt; hensyn til naturmangfold tillegges vekt; arbeid med å rydde opp i grunn og sjø etter tidl. Forurensning sammen med miljømyndighetene; registrere anskaffelse/bruk av kjemikalier; øke grad av kildesortering til 65%.</p> <p>Som statlig byggherre skal FB på vegne av FD, ivareta oppfølging av Arkitektur.nå (IVB LTP 2013-16:206)</p> <p><u>Årsrapport 2015:</u> Forsvarsbygg er et statlig forvaltningsorgan underlagt Forsvarsdepartementet, som utvikler, bygger, drifter og avhender eiendom for forsvarssektoren (FB 2015: 8). Forsvarsdepartementet eier eiendommene som forsvarssektoren bruker, og beslutter hvordan disse skal benyttes og utvikles. Forvalter over 12400 bygg/anlegg, over 4 000 000m². Forsvarsbygg har ansvaret for å utvikle, bygge, vedlikeholde og drifte EBA som forsvarssektoren betaler leie for. Forsvaret er leietaker og bruker. De prioriterer utfra sine behov og stiller krav. (FB 2015:9).</p> <p>Kulturminnevern: 'Vår kulturminnefaglige rådgivning bidrar til løsninger for å ivareta kulturminneinteresser og forene vernehensyn med optimal bruksfunksjon. Vi gir råd til hele offentlig sektor (FB 2015:8)'.</p> <p>Mål miljø: 'Miljøriktig planlegging, bygging og forvaltning av EBA i forsvarssektoren (FB 2015:9)'</p> | <p>Forvaltning av festninger som del av byens kulturarv.</p> <p>Anlegg (hovedsakelig) i byenes randsoner, der bruk av areal kan komme i konflikt med andre formål (jmf. Stavanger der FB hadde innsigelse mot regulering av deres område, innsigelse ble trukket etter møte mellom partene).</p> <p>SPR-BATP ikke eksplisitt i oppdragsdokument eller strategier. Miljømål hovedsakelig knyttet til energieffektivitet, opprydning/sanering av eiendom og støyproblematikk.</p> <p>Avhendingsinstruks gir viktige rammer for statlig koordinering og mulig forkjøpsrett for FK/kommuner av forsvarseiendommer som da kan brukes til andre formål.²²</p> <p>Aktualisert med Regjeringens nye langtidsplan for forsvaret, der flere militære anlegg foreslås nedlagt.</p> |

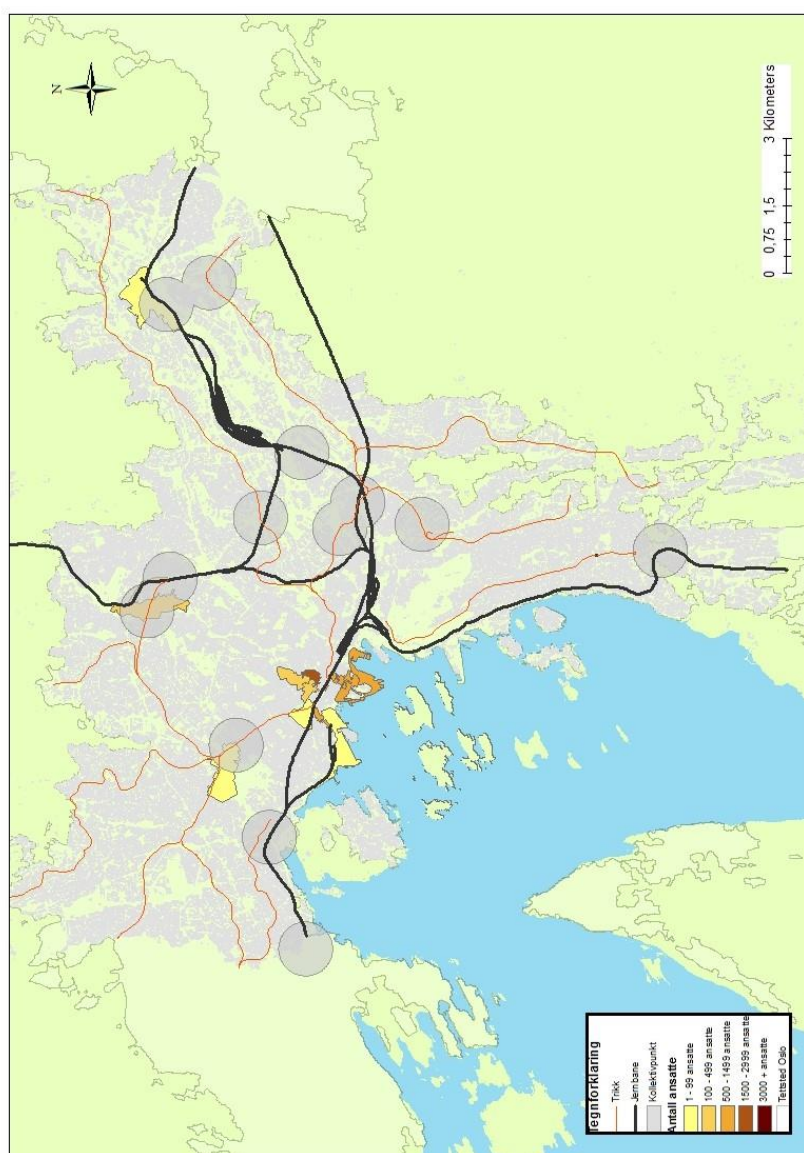
²² <http://www.skifte.no/Om-oss/Miljo-og-samfunn/Rammebetingelser/>

| | | |
|-------------------------------|---|---|
| <p>Politi- direktorat</p> | <p><u>Tildelingsbrev 2016</u>: Nærpolitireformen og implementering av 12 distrikter prioriteringer for 2016. Skal bistå distriktene med å etablere lokale redningssentraler. Sier ingenting om kriterier for dette arbeidet.</p> <p><u>Om bygg og leiekontrakter (tildelingsbrev 2015:25)</u> Viser til gjeldende generelle fullmakter som gjelder for virksomheter i statlig sivil sektor, inkludert leie i private markedet og kurantprosjekter (interne husleieordningen der statsbygg eier og leier ut til statlig virksomhet).</p> <p>Innenfor de rammer og krav til utredning som fremgår ovenfor delegeres til POD fullmakt å inngå leiekontrakter for politi- og lensmannsetaten (JBD 2015:25).</p> <p>I oversikten over reglement og veiledere (vedlegg 6), nevnes hverken lokalisering av statlig virksomhet eller SPR-BATP</p> | <p>Lokalisering av politihus som besøksintensiv virksomhet (tilgjengelighet sykkel&kollektiv viktig)</p> <p>Henvises til generelle rundskriv og retningslinjer, men hverken retningslinjer for lokalisering av statlig virksomhet eller SPR-BATP er med i listen over reglement/veiledere.</p> <p>Gitt at Statsbygg har en rådgivende funksjon i prosessene det henvises til knyttet til bygge- og leiekontrakter, avhenger lokalisering iht. SPR-BATP at oppdragsgiver også tar hensyn til rådene i sine beslutninger.</p> |
|-------------------------------|---|---|

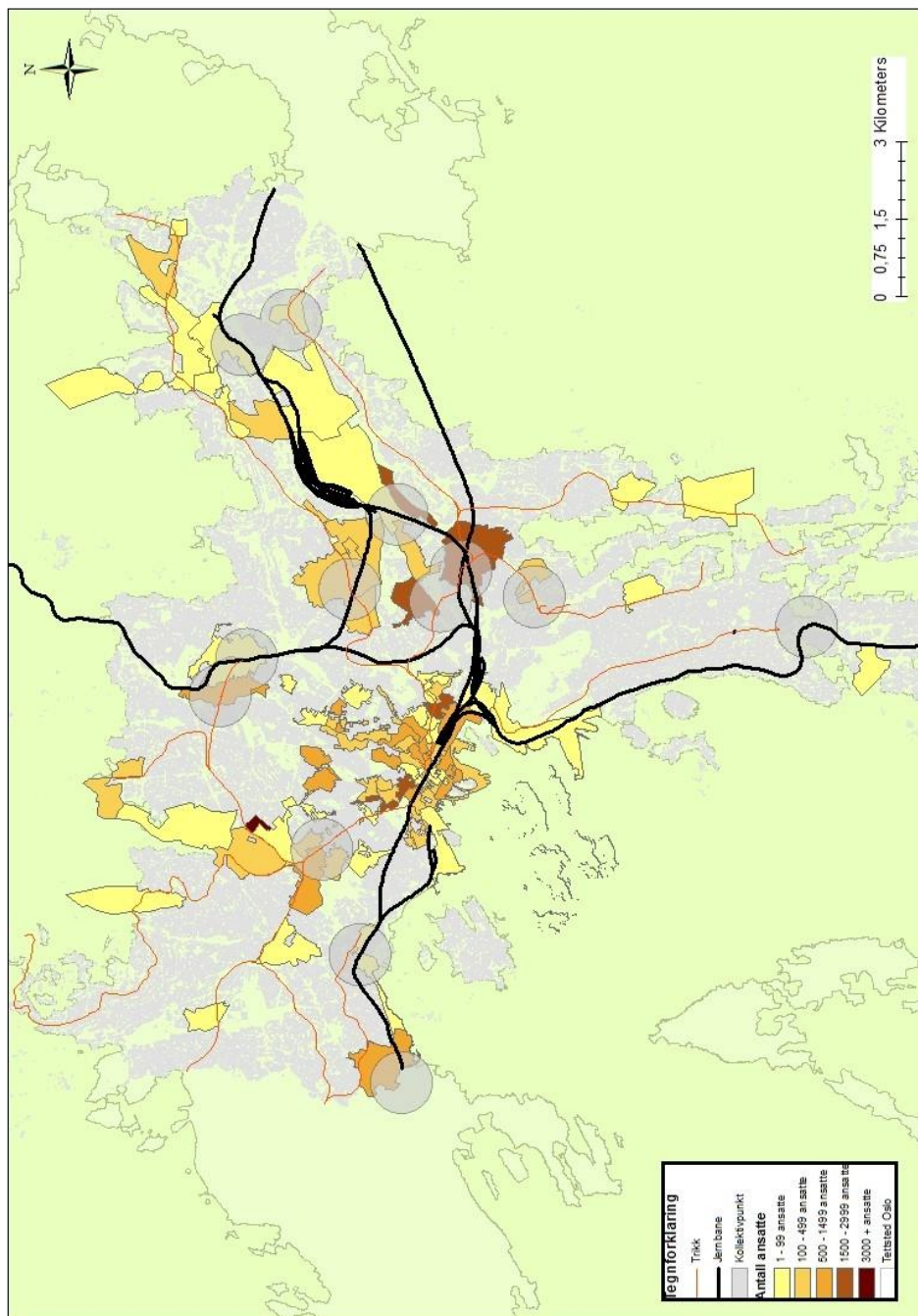
Vedlegg 2

Kart: lokalisering av statlig virksomhet i byene

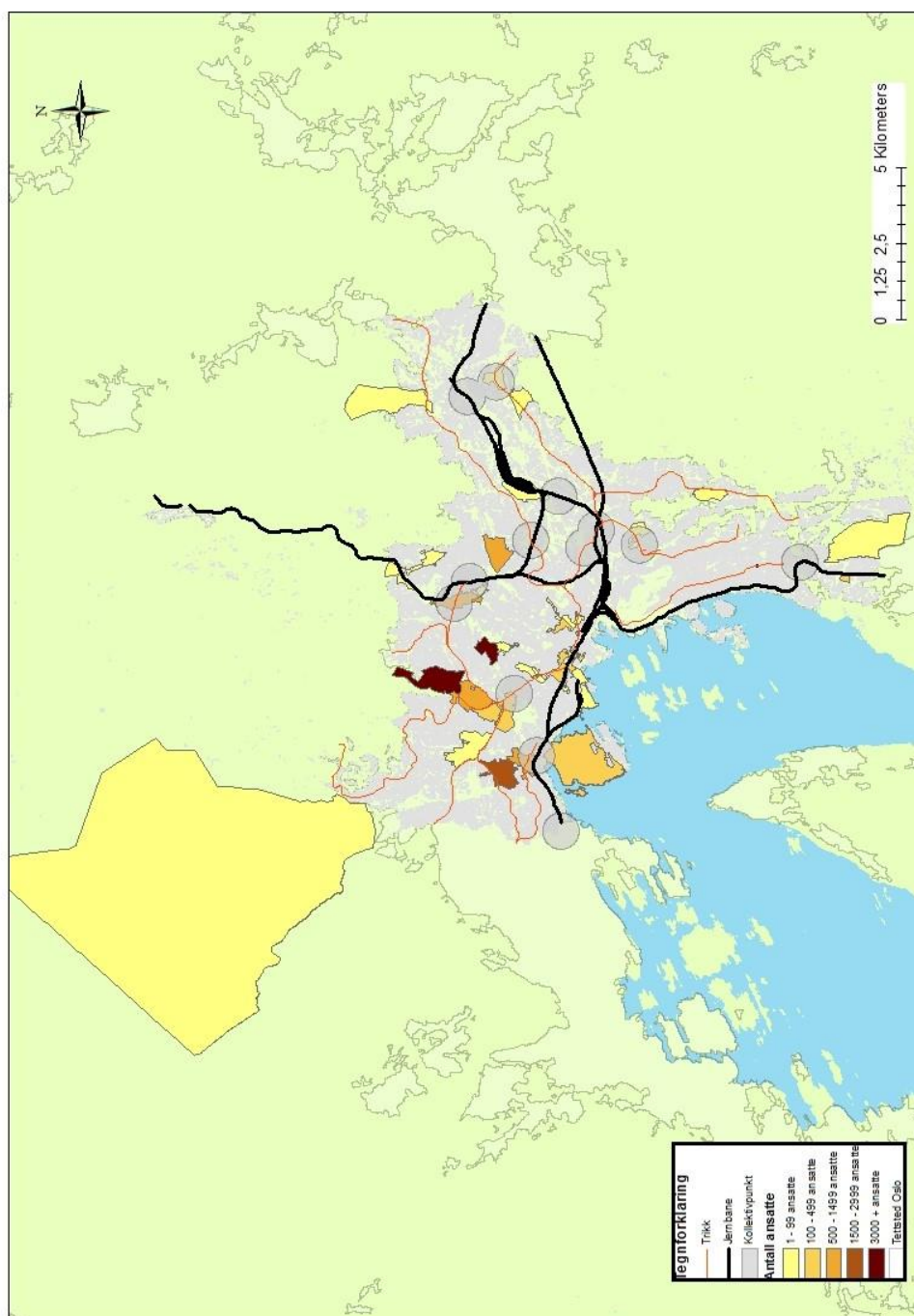
Kart 1: Staten i Oslo



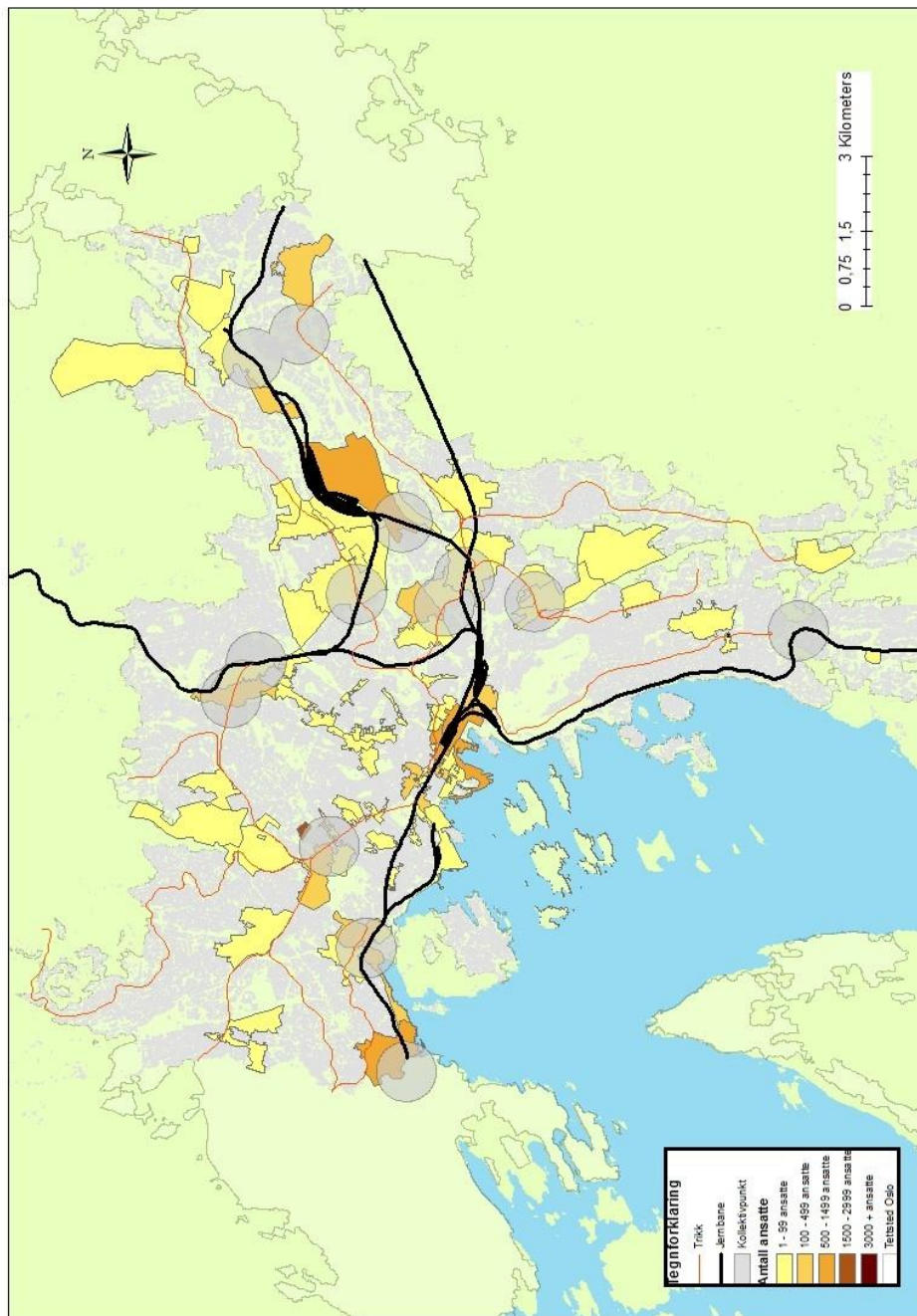
Kart 2: Organisasjonsledd i Oslo



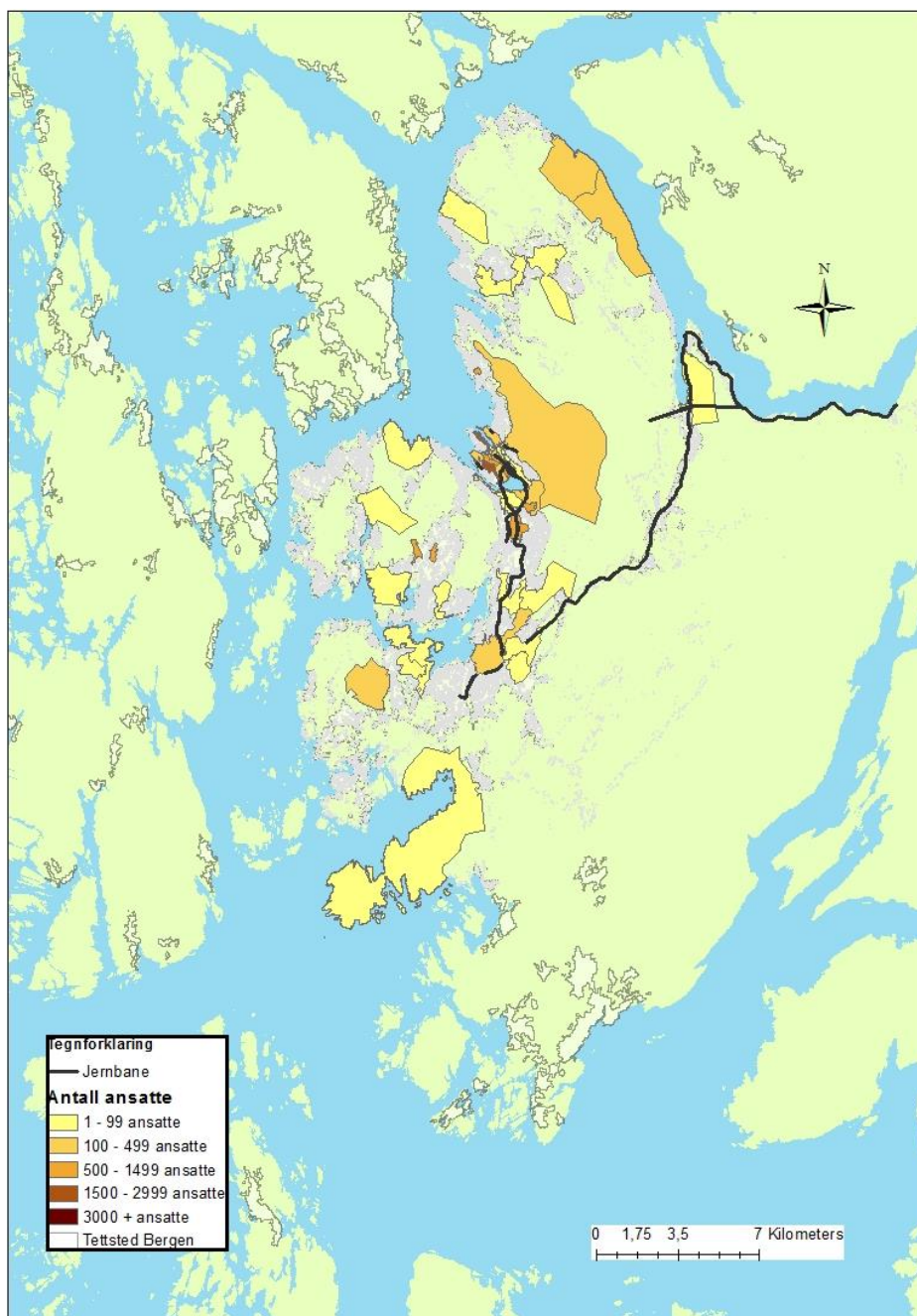
Kart 3: Særselskap i Oslo



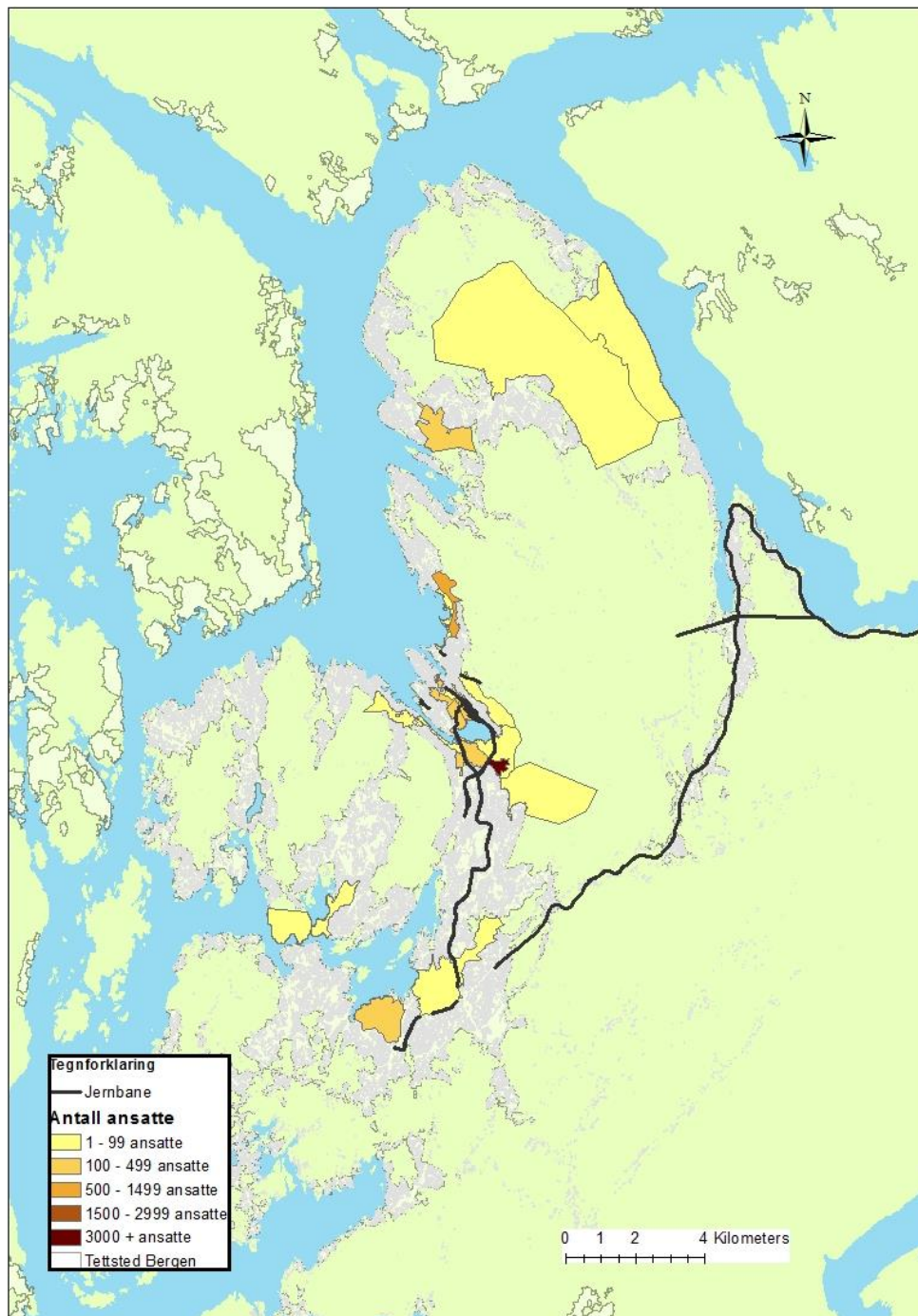
Kart 4: Aksjeselskap i Oslo



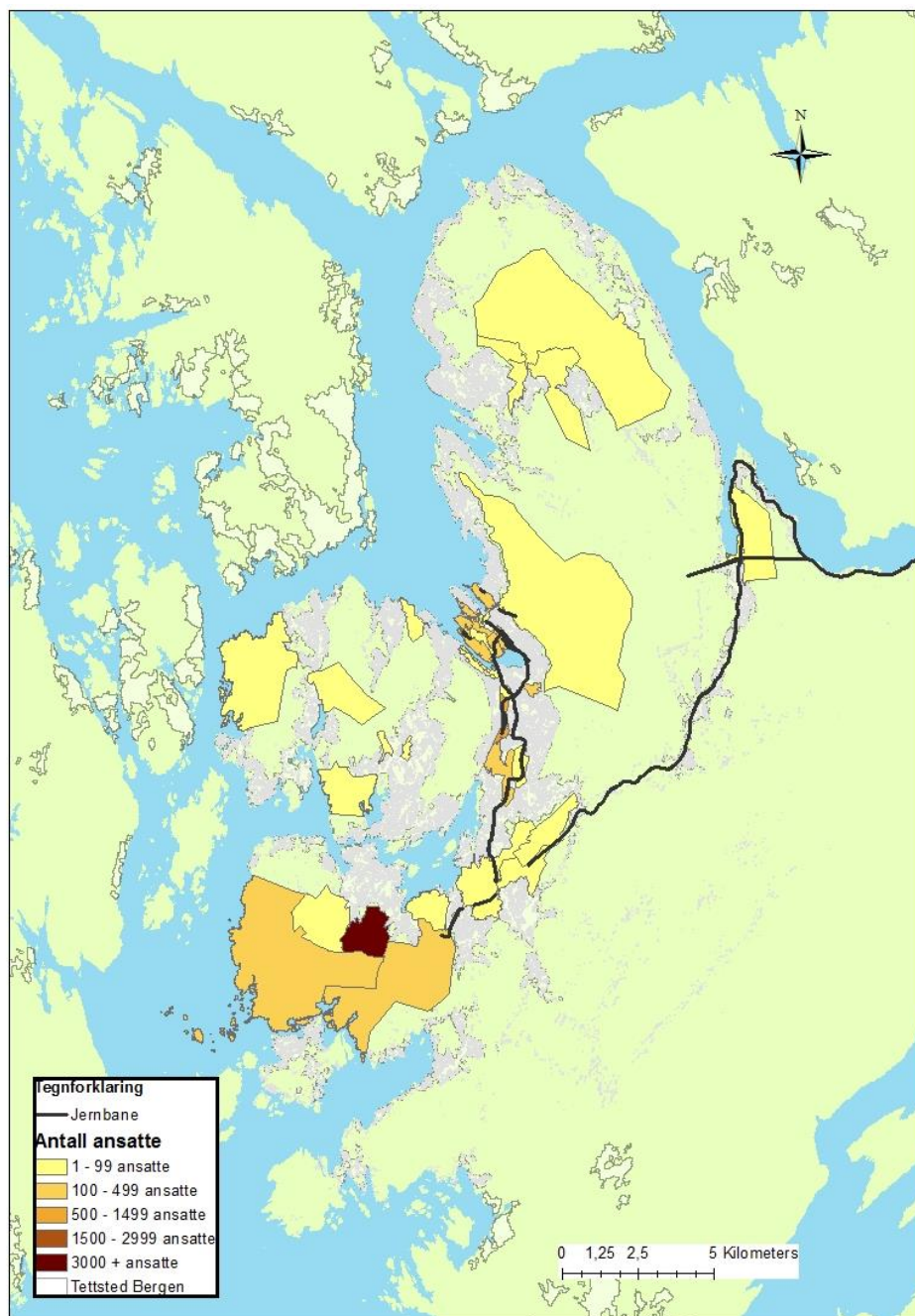
Kart 5: Organisasjonsledd i Bergen



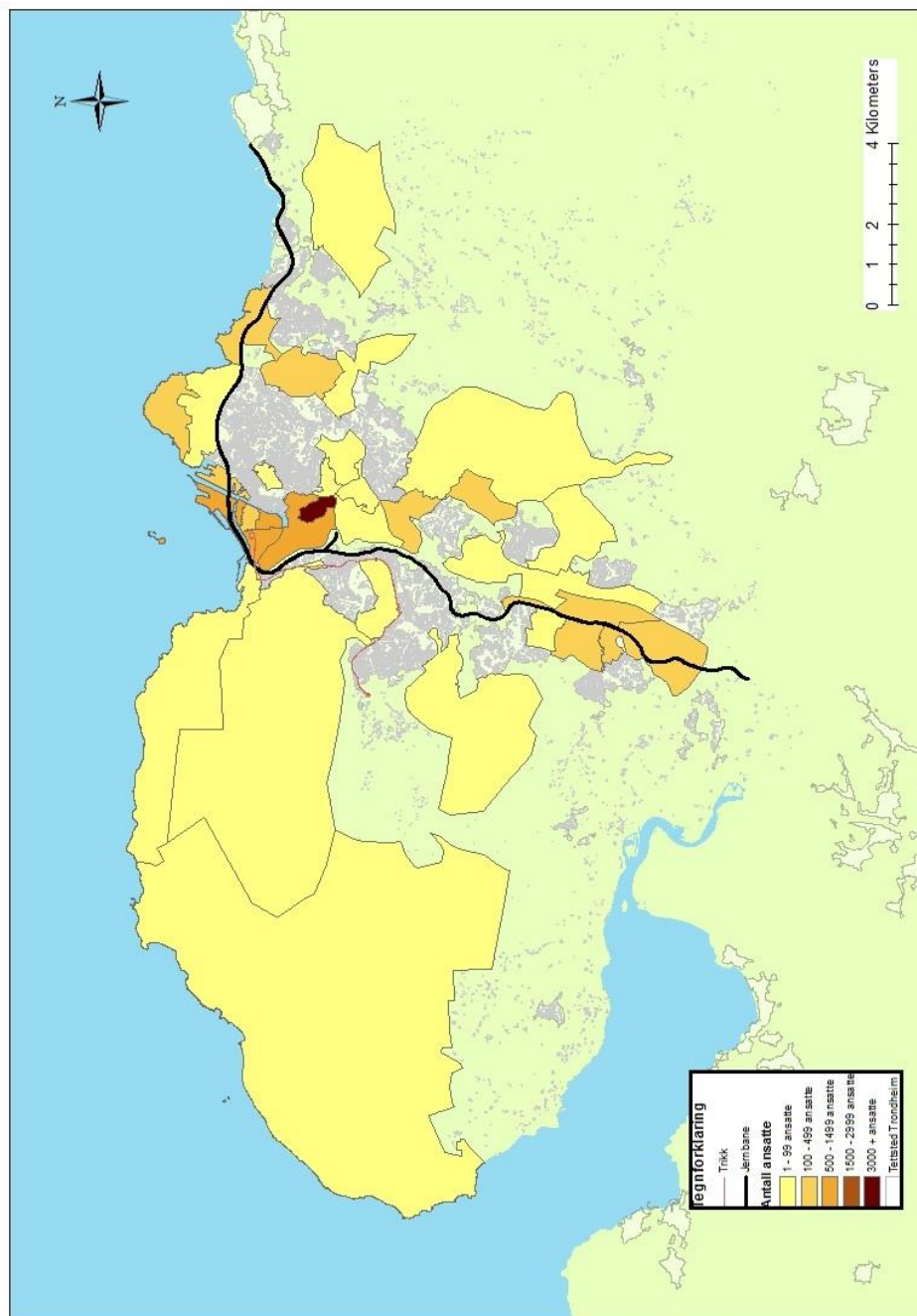
Kart 6: Særsekskap i Bergen



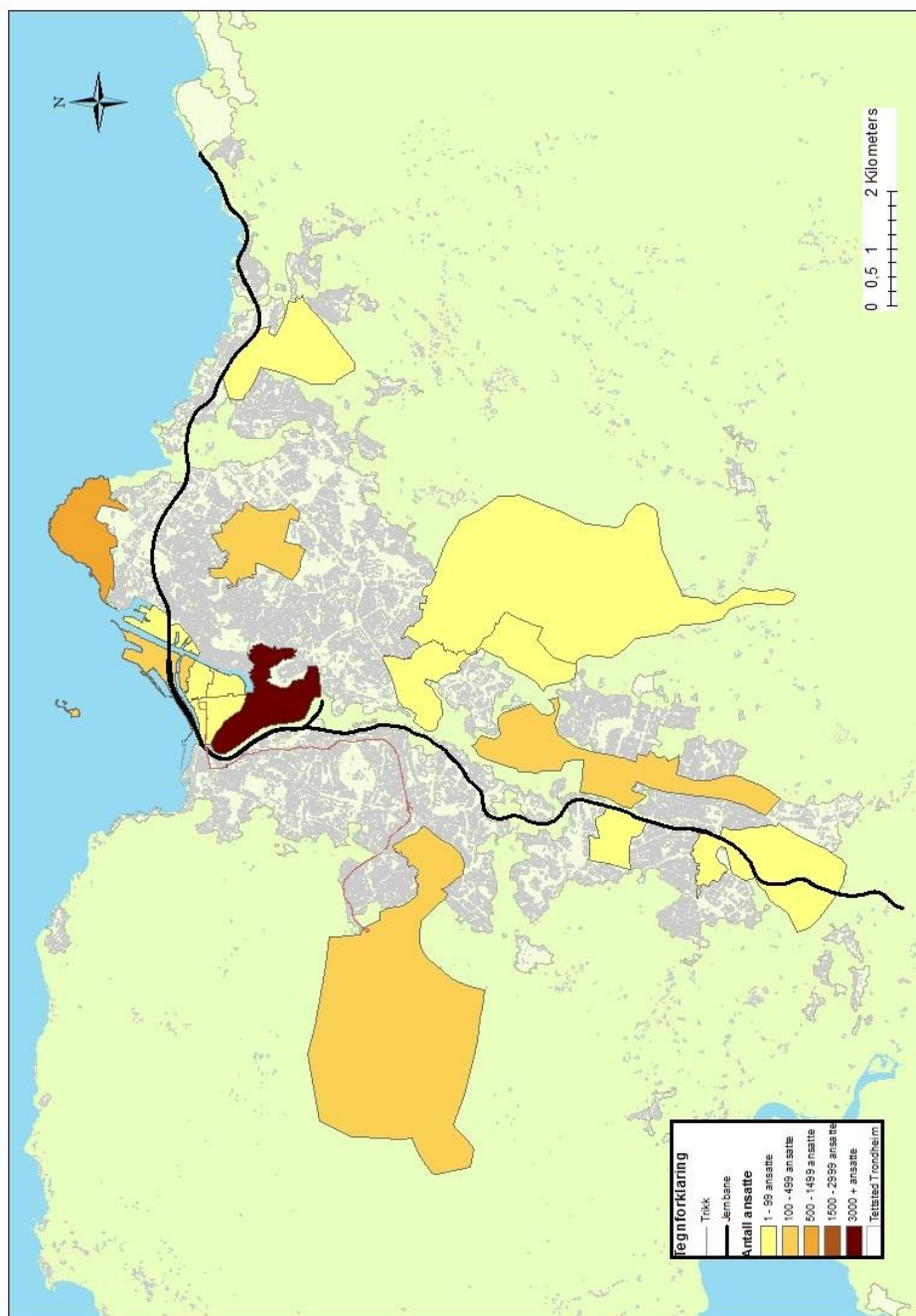
Kart 7: Aksjeselskap i Bergen



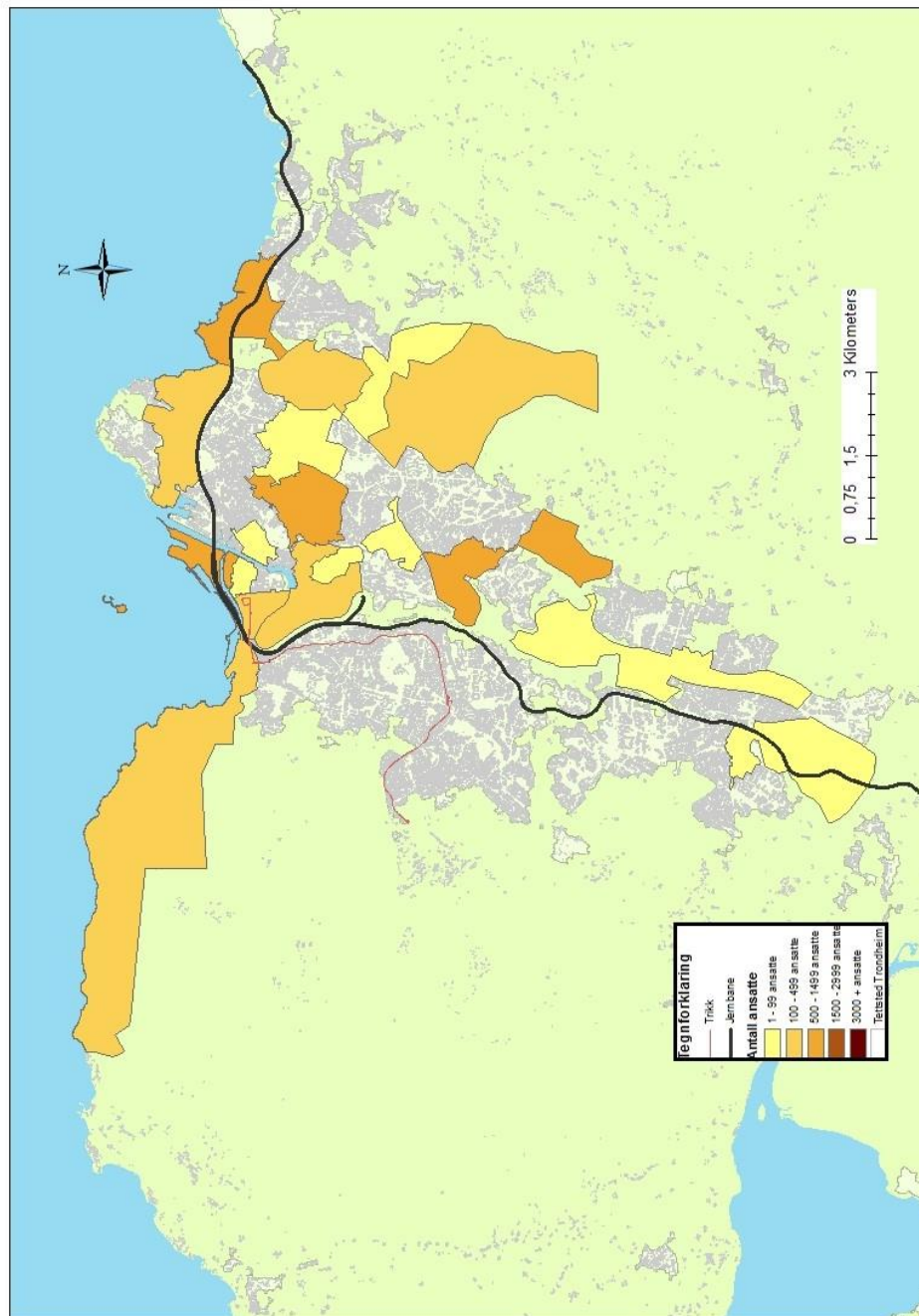
Kart 8: Organisasjons i Trondheim



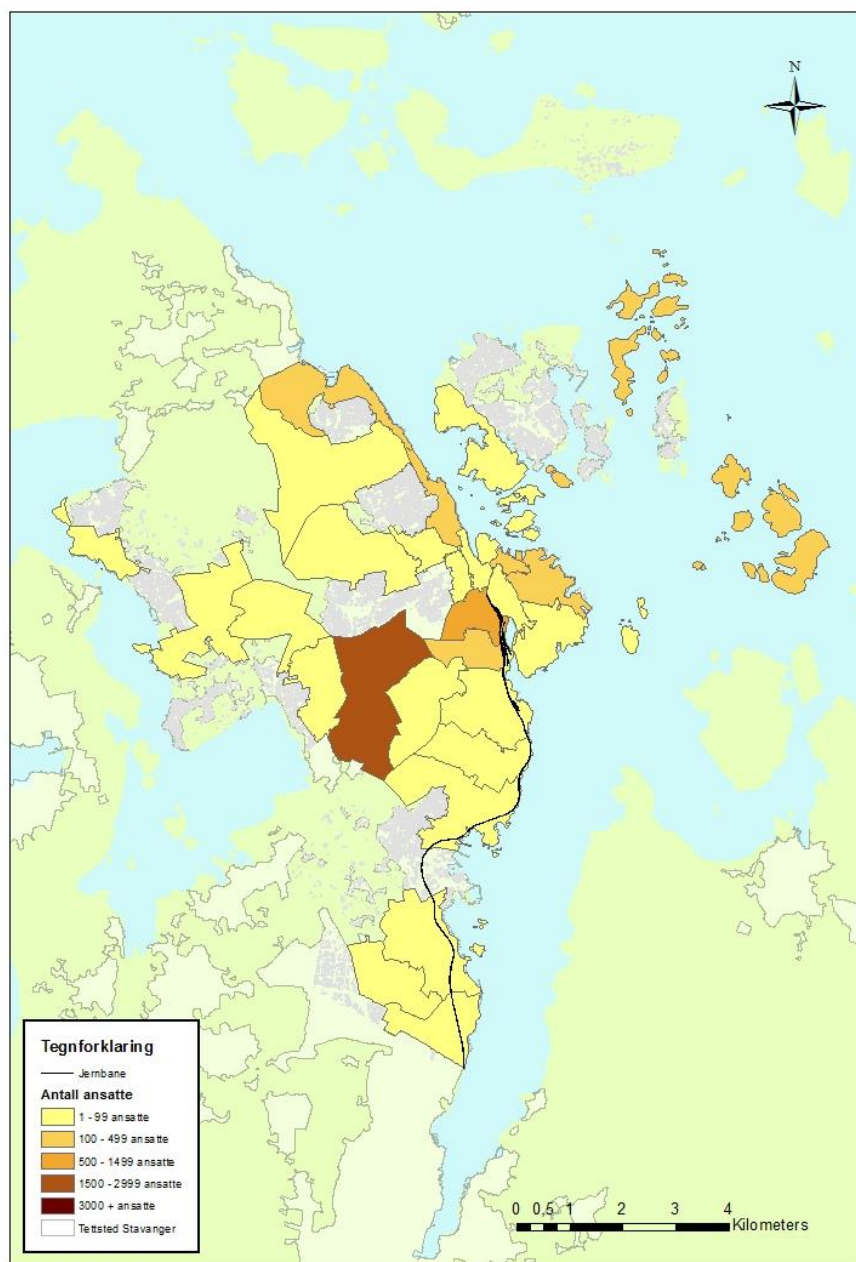
Kart 9: Særskilskap i Trondheim



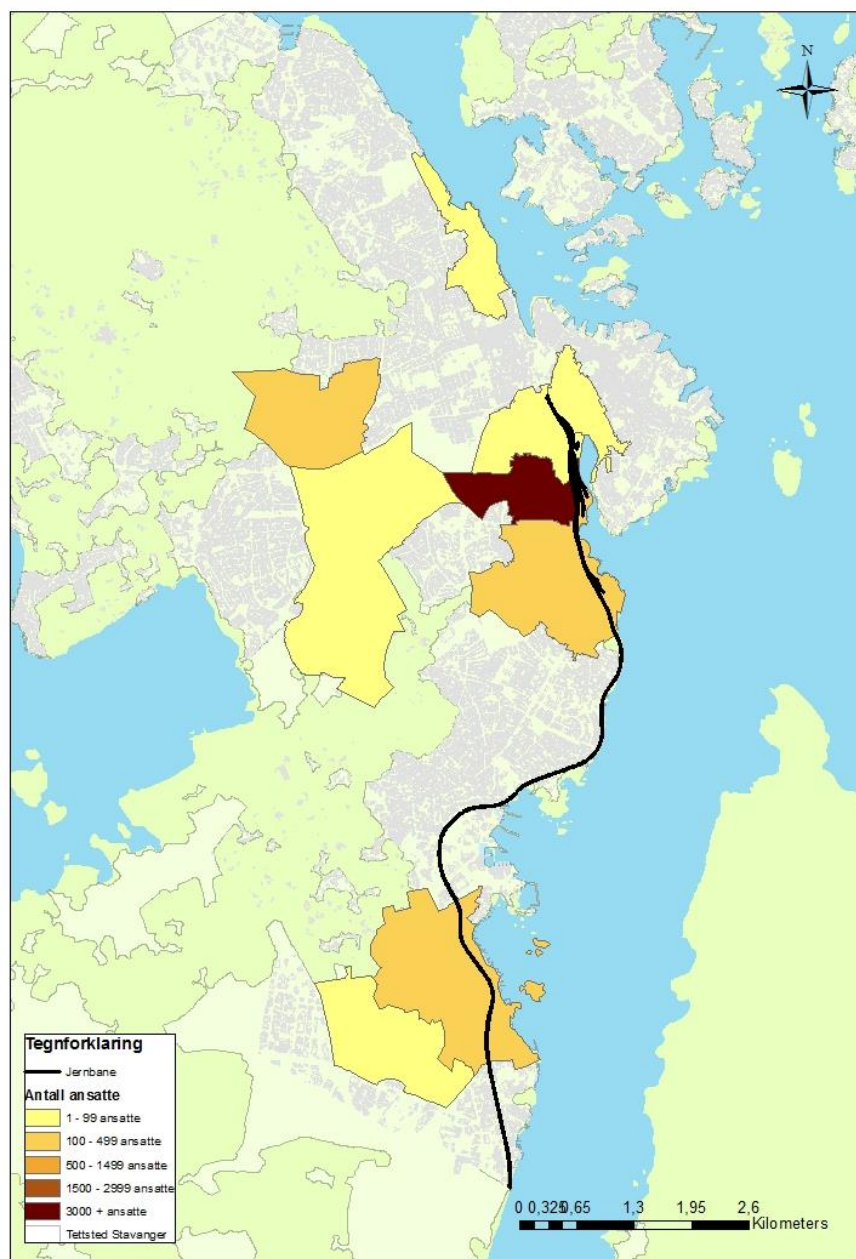
Kart 10: Aksjeselskap i Trondheim



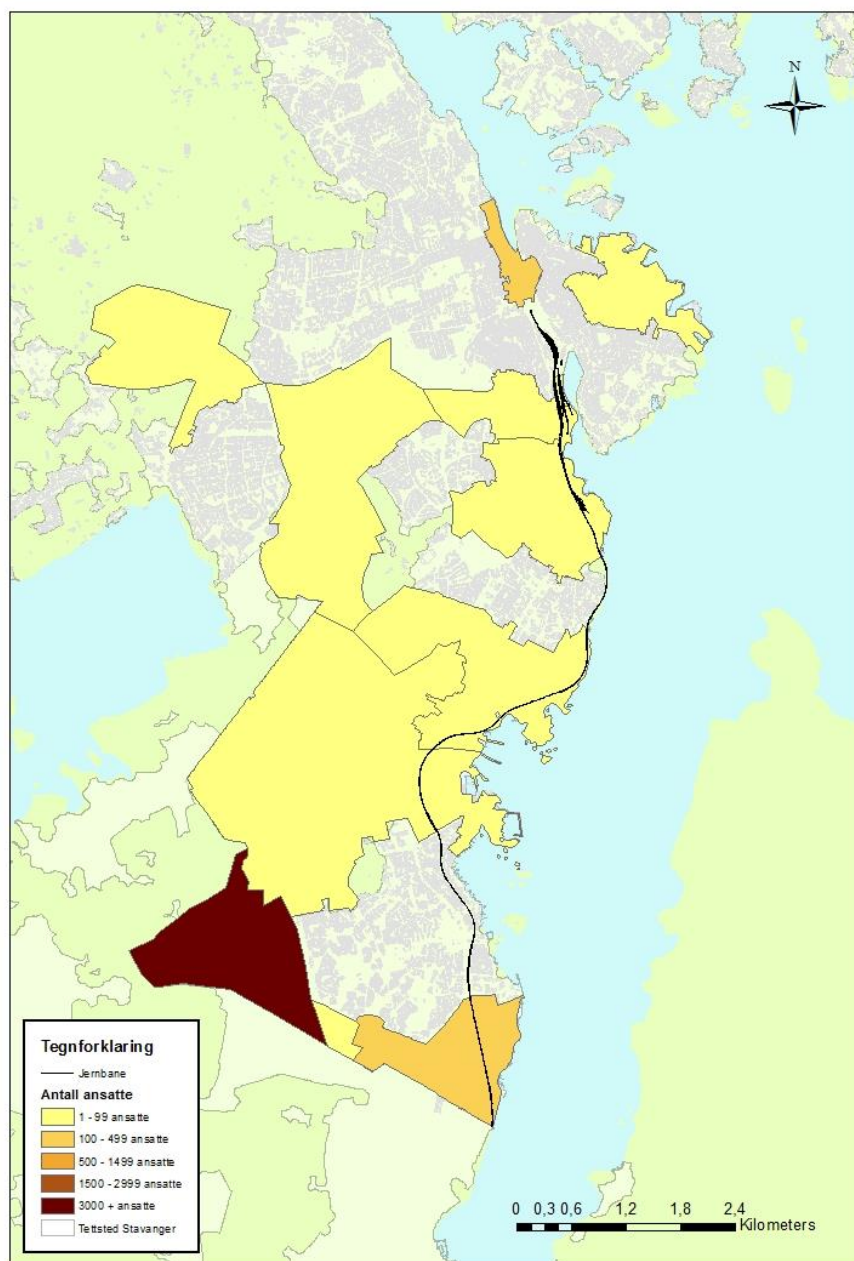
Kart 11: Organisasjonsledd i Stavanger



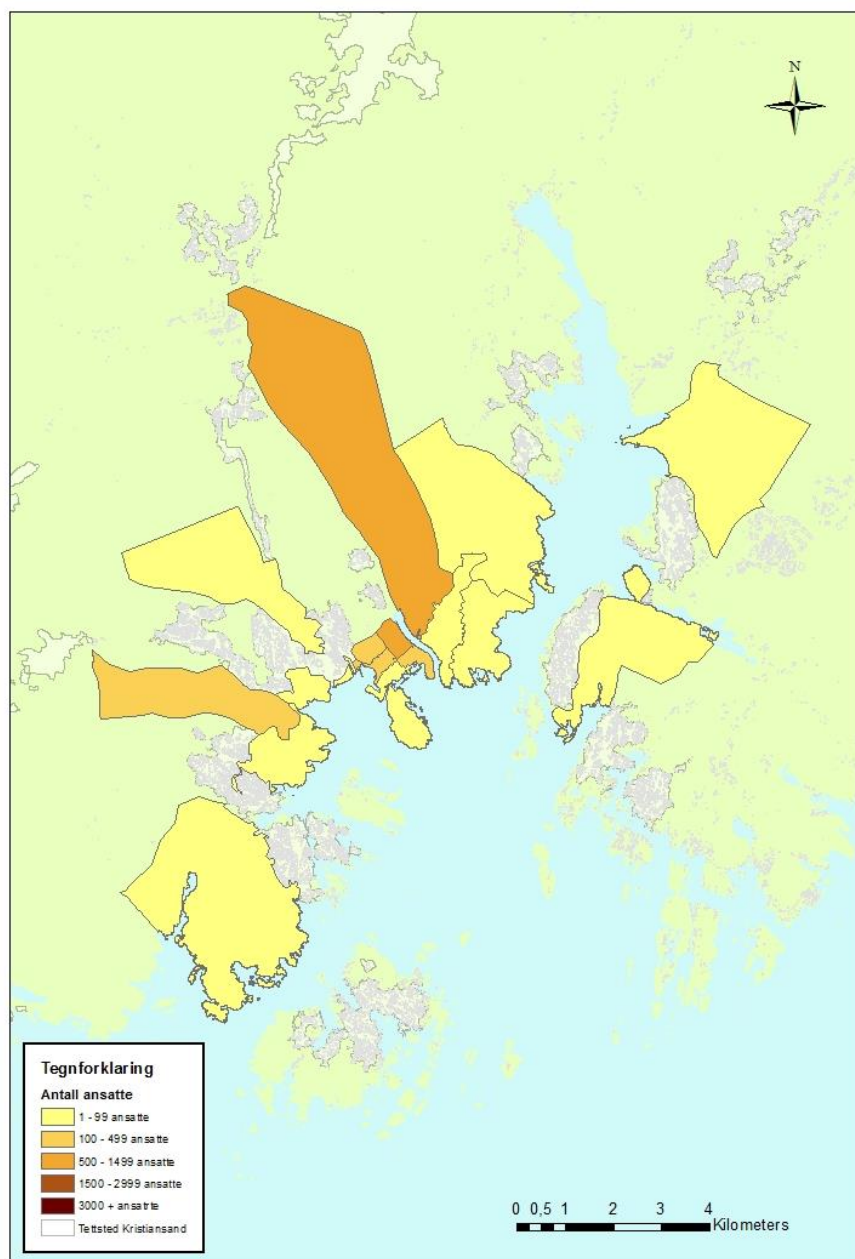
Kart 12: Særsekskap i Stavanger



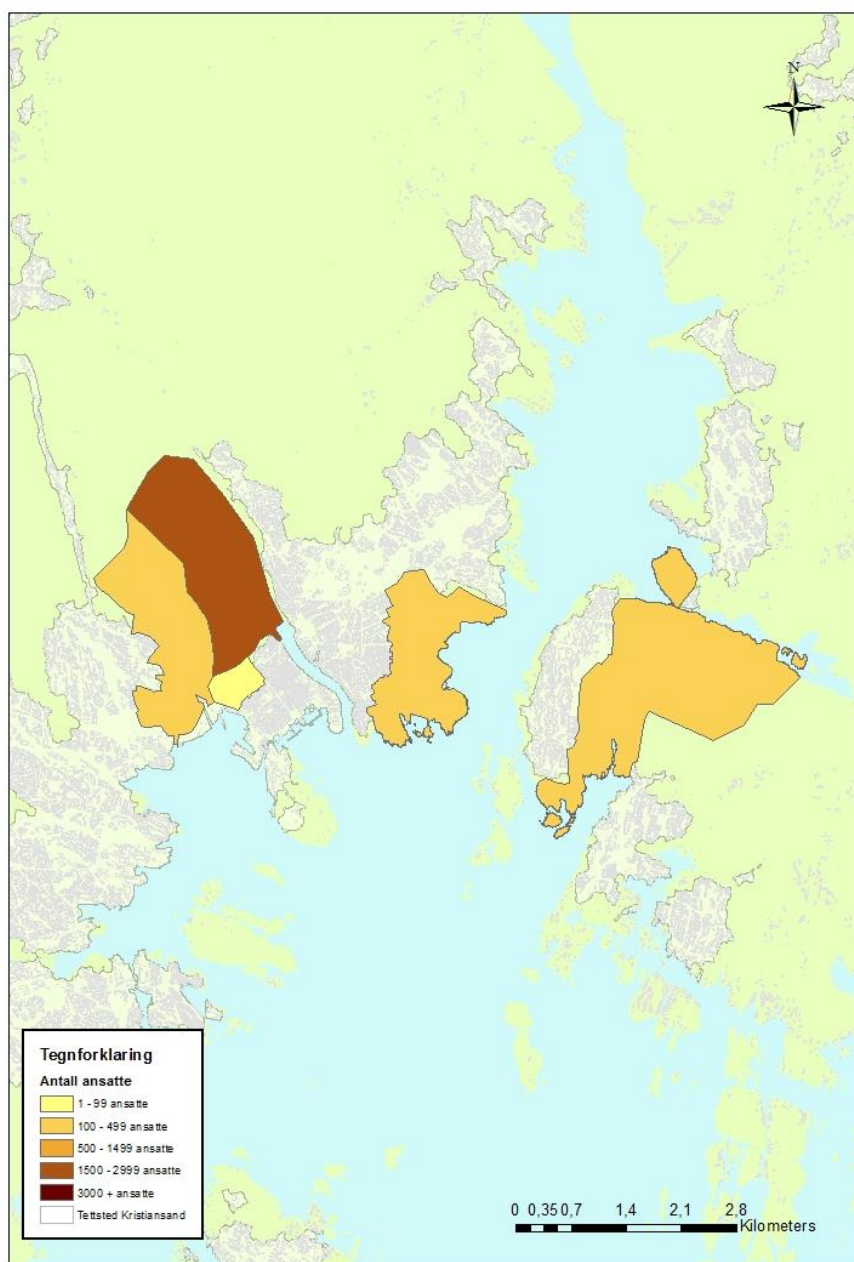
Kart 13: Aksjeselskap i Stavanger



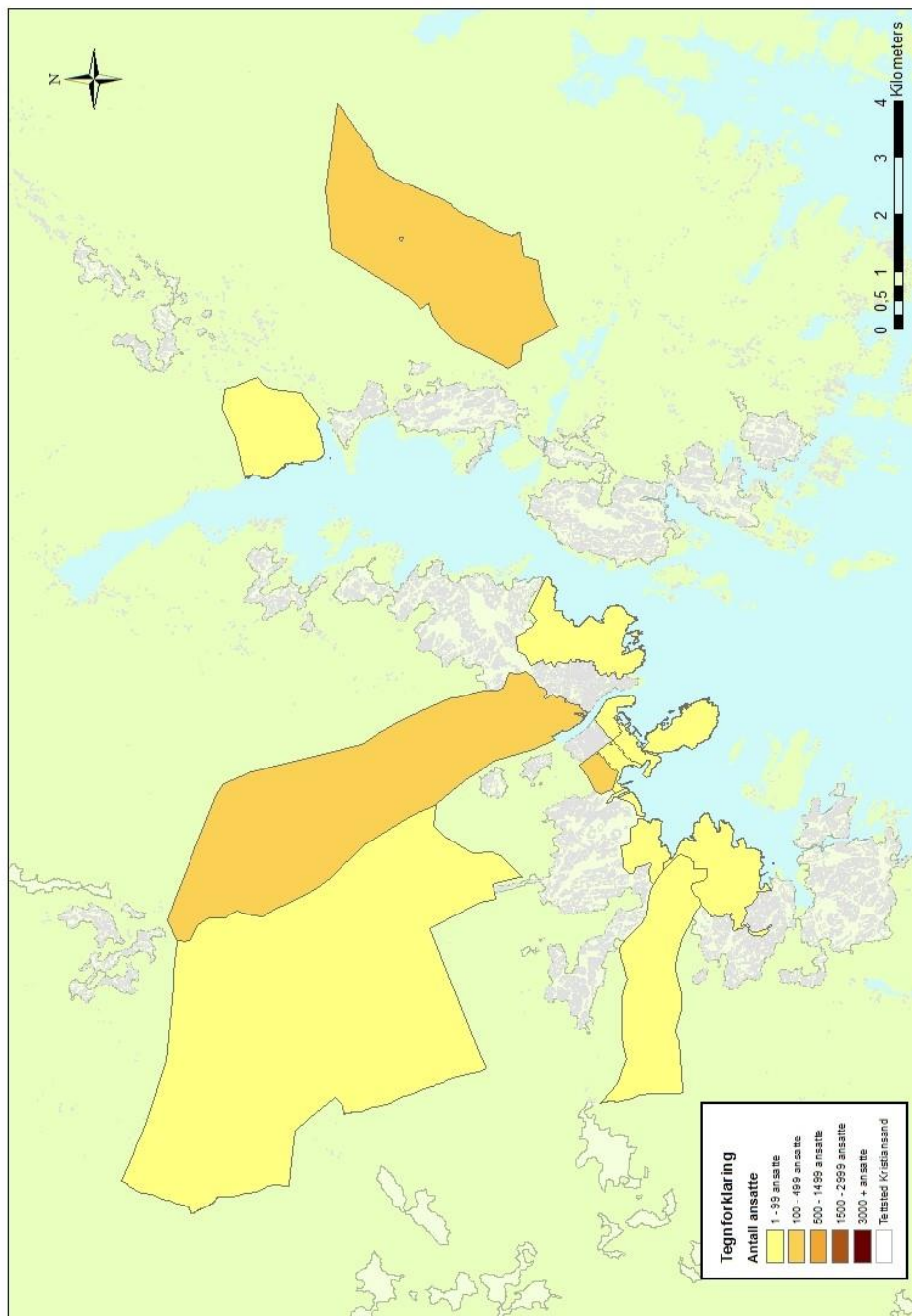
Kart 14: Organisasjonsledd i Kristiansand



Kart 15: Særselskap i Kristiansand

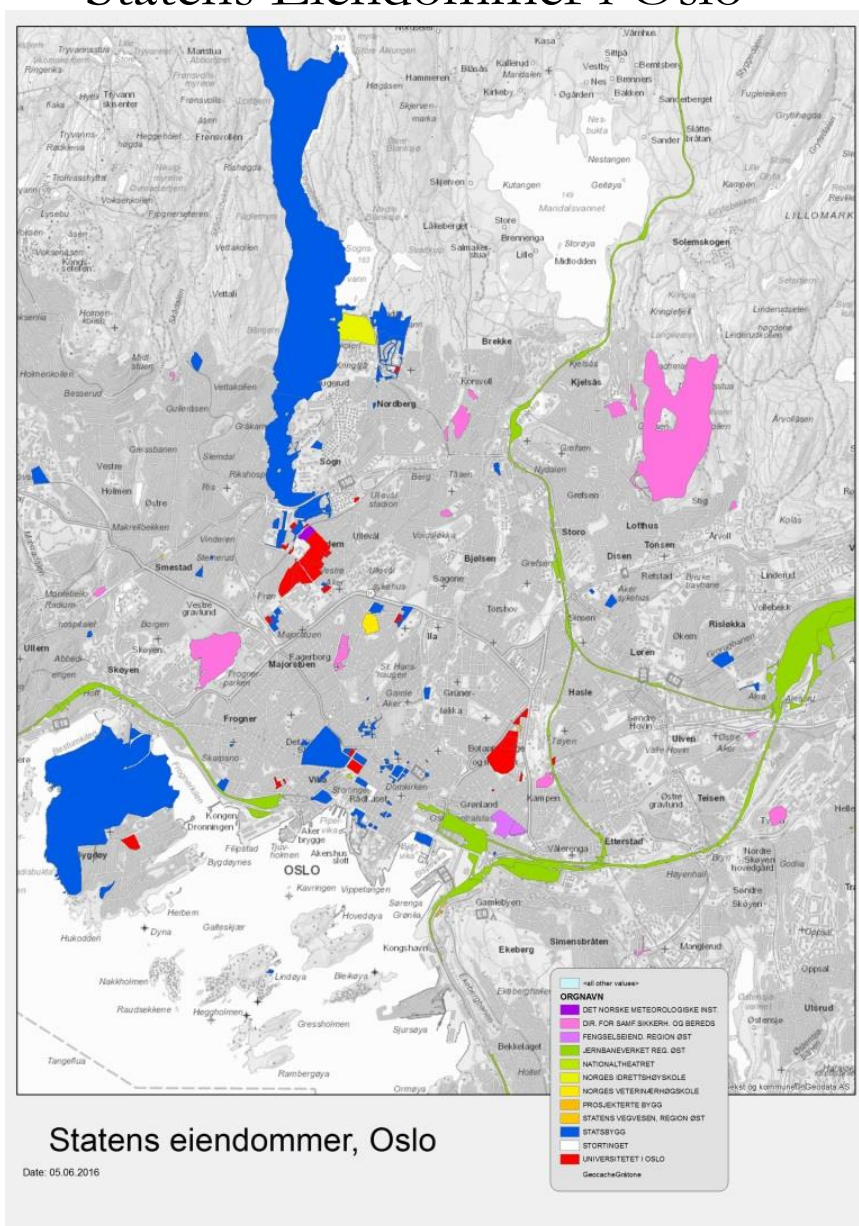


Kart 16: Aksjeselskap i Kristiansand



Vedlegg 3

Statens Eiendommer i Oslo²³



²³ Dette er et prøvekart utviklet av Statsbygg over areal eid av statlige virksomheter i Oslo. Det er kun veiledende, da datagrunnlaget er under utvikling og feilkilder kan være tilstede, men det gir et inntrykk av eierforhold i hovedstaden.