

Gjennomføring ved hjelp av nettverk og pakkesamarbeid



Nettverk og pakkesamarbeid opprettes når aktører anser det som hensiktsmessig å samordne seg for å oppnå noe. Aktørene trenger ikke å være enige om målet for deltagelsen, men de er enige om at det er bedre å delta enn å stå utenfor nettverket. For transportsektoren, som er preget av at en rekke ulike aktører, både i og utenfor sektoren, må bidra for å oppnå resultater, kan samarbeid og styring gjennom nettverk være gunstig. Her kan nettverk brukes til å koordinere parter og håndtere interessekonflikter, og for å gå sammen om finansiering av tiltak på tvers av myndighetsnivå. Virkningene på miljø og klima avhenger av hva partene i fellesskap bestemmer seg for å bruke nettverket til.

1. Problem og formål

En beskrivelse av nettverkssamarbeid er at det innebærer «*vedvarende samhandling mellom et sett av uavhengige aktører innen et spesifikt politikkfelt*» (Koppenjan 2008, s. 700). Et slikt nettverk blir dannet når en gruppe aktører bestemmer seg for å samhandle for å oppnå noe. Formålet med nettverket kan være å samordne aktørene for å få til en mer effektiv måloppnåelse og for å få gjennomført ønskede tiltak. Nettverksdeltakerne trenger ikke å være enige om hva målet med prosessen skal være, men de er enige i at det er bedre å delta enn ikke å gjøre det.

Bruk av nettverk i transportsektoren har flere årsaker. Fra et ovenfra-og-ned perspektiv, kan nettverksdannelse forklares med nasjonale myndigheters ønske om å koordinere lokale initiativ. De kan derfor oppfordre til bruk av nettverk gjennom styringsdokument (som [Nasjonal transportplan](#)) eller økonomiske incentivordninger (som byvekstavtaler og belønningsavtaler, se også tiltaket [Avtaler mellom stat-fylkeskommune og kommune](#)). I dette perspektivet er nettverk et virkemiddel for vertikal koordinering: en organisasjon eller enhet på et høyere nivå koordinerer aktører på et lavere (Bouckaert m. fl. 2010). Nettverksdannelse kan også sees fra et nedenfra-og-opp perspektiv, hvor de er en respons på økt kompleksitet og fragmentering i samfunnet (Jessop 1997, Sørensen og Torfing 2005). De lokale initiativene er en erkjennelse av at komplekse problemstillinger ikke bare kan håndteres innenfor rammene til den enkelte organisasjonen (Vabo m fl. 2011). Samarbeid mellom enheter på samme hierarkiske nivå, betegnes horisontal koordinering (Bouckaert m. fl. 2010). Eksempler er samarbeid mellom kommuner eller samarbeid mellom statlige etater som Statens Vegvesen, Jernbanedirektoratet og Kystverket. I praksis innebærer nettverkssamarbeid ofte en blanding av horisontal og vertikal koordinering.

Komplekse årsakssammenhenger, fragmentering og interessemotsetninger

Utsagnet "Arealbruk er all transports mor" illustrerer den sterke sammenhengen mellom arealdisponering og transportutvikling. Dette gjør at initiativ for å redusere trafikkmengder ikke bare kan fokusere på selve transportsystemet. Det er også viktig å ha en arealbrukspolitikk som minimerer transportbehovet. Forsøk på å redusere transportvolum krever dermed håndtering av komplekse problemstillinger og involverer en lang rekke aktører.

Både private og offentlige aktører er involvert i arealplanlegging, i offentlig transport og i kontroll over parkering. De mange involverte aktører representerer en potensiell utfordring når det gjelder å oppnå de helhetlige politiske løsningene som ofte trengs for å redusere utslippene fra transport. Det er også et fragmentert landskap innenfor offentlig sektor, med deling av ansvar for veier mellom statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter. Statens vegvesen har et overordnet faglig ansvar for utvikling av veginfrastruktur og et utbyggansvar for riksvegnettet, mens kommuner og fylkeskommuner har utbyggeransvar for henholdsvis fylkes- kommunale veger. I tillegg kommer det sektorspesifikke etater som, Kystverket, Jernbanedirektoratet, Avinor og nevnte Statens Vegvesen. Til slutt vil det være ulike etater og organisasjoner med ansvar og interesse for miljø- og klimaspørsmål.

Ikke bare påvirker hver av disse aktørene fremtidens transportmønstre, de kan også ha vidt forskjellige interesser. Å underbygge muligheten til å gjennomføre helhetlige vurderinger av forskjellige ønsker for framtidig samfunnsutvikling er derfor en grunn til opprettelsen av nettverk for overordnede problemstillinger. Ønsker om biltilgjengelighet i sentrumsgater møter for eksempel ønsker om å redusere trafikkbelastningen i det samme området. På lignende måte møter ønsker om rask byutvikling ønsker om grundig kartlegging og avveining før tiltak igangsettes. Aktørene må med andre ord kjenne til hverandres behov og på best mulig måte forsøke forene de forskjellige samfunnsbehovene. I disse prosessene kan nettverk og pakkelsninger spille en viktig rolle.

2. Beskrivelse av tiltaket

Myndighetene innen areal- og transportplanlegging kan samarbeide på forskjellige måter. Medalen (2009) peker blant annet på tre samarbeidsformer:

1. *Undersøkende/mulighetssøkende samarbeid* for å drøfte utfordringer for felles areal- og transportplanlegging.
2. *Tradisjonelt samarbeid i henhold til Plan- og bygningsloven* og opplegget til Nasjonal transportplan. Dette kan være at aktuelle myndigheter i arbeid med kommuneplan, skjeler til planverk på fylkeskommunalt nivå og vice versa. Her vil planene som regel være organisert med ansvarlig myndighet i førersetet, mens andre myndigheter blir orientert, bidrar med bistand i enkeltspørsmål eller i arbeidsgrupper og får uttale seg. Graden av nettverksaktivitet vil med andre ord kunne variere både i form og styrke.
3. *Opprette spesielle samarbeidsavtaler*, for eksempel bypakker, se kapittel 5, der investering og drift er regulert av en avtale mellom de involverte aktørene. Sentrale komponenter i bypakker er felles gjennomføring av prosjekter og en avtale mellom kommune, fylke og stat. Hvis bompenger skal inngå i bypakkens finansiering, må det gjøres en avtale med nasjonale myndigheter om dette. Avtaler knyttet til bypakker vil i forskjellig grad innebære statlig finansiering, og staten vil kunne stille ulike krav til kommunene.

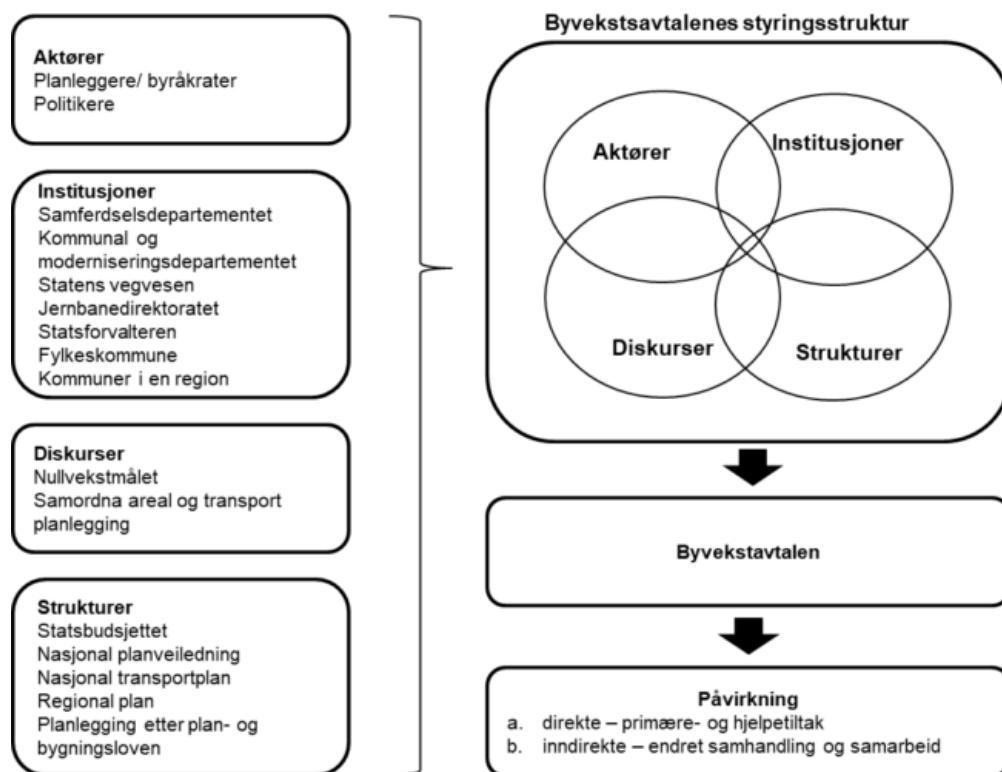
Arbeidsmetodene henger til dels sammen. Samarbeidet starter med en behovsavklaring, deretter en samordning av planverk og til slutt etablering av en organisasjon for gjennomføring, f.eks. bypakker. Detaljeringsgraden og forpliktelsen i samarbeidet øker gjerne fra den første avklarende fasen til gjennomføringsfasen. Dette har til dels bakgrunn i de mange planvedtak som ligger til grunn for vedtatt gjennomføringsplan. I tillegg kommer at de involverte partene i vei- og samferdselsprosjekt større enn 500 millioner må ivareta nasjonale krav til utredning og kvalitetssikring. Her skal beslutningstakere, på grunnlag av en Konseptvalgutredning (KVU), gi sin tilslutning til hva slags konsept som skal velges i møte med en gitt utfordring (for eksempel transportutfordring). I denne strukturen inngår også to runder med pålagt kvalitetssikring ([KS1](#) og [KS2](#)).

Samarbeidet kan involvere én eller flere kommuner. Interkommunalt samarbeid synes særlig formålstjenlig innen transportsektoren, hvor utfordringene følger funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner og ikke kommunegrenser. Samordning av areal- og transportplanlegging vektlegges også av nasjonale myndigheter i lovverket, for eksempel i [Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging](#) (se tiltaket [Samordnet areal- og transportplanlegging](#)). Plan og bygningslovens [§ 9-1](#), oppfordrer også til interkommunalt plansamarbeid der det er hensiktsmessig. Samordning og samarbeid vektlegges dessuten i tilknytning til forskjellige former for finansiering.

Nettverksstruktur

Nettverk kan ha forskjellige former, fra mer eller mindre løse sammenslutninger til mer formelle strukturer. Nettverkssamarbeid innebærer at det foretas valg om hvilke aktører og institusjoner som skal inkluderes og på hvilken måte basert på hvilke diskusjoner og hvilke strukturer som gjør seg gjeldende (Visseren Hamakers 2018). Figur 1 viser et rammeverk for

de ulike elementer i en bypakkestruktur. Organiseringen av nettverk omfatter også hvilke aktører som skal ha ledende posisjoner og hvilke som skal være tilknyttet mer på ad-hoc basis. Dette beskriver Hay og Richards (2000) som skillet mellom nettverkets *kjerne og periferi*. Et formelt nettverk mellom en eller flere kommuner og fylkeskommunen, som på mer løselig basis knytter til seg representanter fra næringslivet, er et eksempel på dette skillet.



Figur 1: Visseren Hamarkers rammeverk (2018) brukt på byvekstavtalesystemet. Kilde: Knapskog, Tønnesen og Uteng upublisert.

Nettverkssamarbeid er i seg selv ikke en indikasjon på god måloppnåelse. De kan bedre håndteringen av komplekse problemstillinger, men kan også skape konflikter og handlingslammelse (Sørensen og Torfing 2009). På samme måte er det fordeler og ulemper forbundet med forskjellige nettverksmodeller. Et viktig skille går på hvorvidt det er et avgrenset og toppstyrt nettverk eller om det er et nettverk hvor dialog og samarbeid mellom et vidt spekter av aktører vektlegges. Hofstad (2013) belyser denne forskjellen i sin analyse av norsk og svensk planleggingstradisjon. Mens en hierarkisk styringsmodell i Sverige var sterk på operasjonell effektivitet, var dens svakhet lavere grad av eierskap blant private og sivile aktører. Det norske systemet som på den annen side kombinerte hierarkisk og interaktiv styring, ga lavere operasjonell effektivitet, men hadde sin styrke i bred forankring (ibid). Dette er et paradoks som det er viktig at parter involvert i nettverksarbeid er klar over.

Et kjernesporsmål synes å være hvordan man skal kombinere sterkt lederskap med vilje til inkludering og sensitivitet til forskjellige aktørers synspunkt. Tønnesen (2015a) diskuterer fordeler og ulemper i organiseringen av to ulike norske nettverk. Det ene nettverket (Miljøpakken i Trondheim) består av tett samarbeid mellom et lite utvalg aktører, mens det andre involverer et bredt samarbeid mellom en rekke aktører (Buskerudbyen). Han konkluderer med at nettverkens styrker og utfordringer speiler hverandre. Viktige spørsmål

blir dermed om det vide nettverket på sikt vil være effektivt nok organisert og om det vil være tilstrekkelig vilje blant deltakerne til å implementere vanskelige politiske tiltak (som for eksempel et strengere parkeringsregime). Tilsvarende vil et spørsmål for det avgrensede nettverket være om det har bred nok forankring lokalt til å opprettholde sine oppnådde resultater.

Noen kjennetegn ved nettverk som jobber med by- og tettstedspakker og byvekstavtaler.

I tilknytning til arbeidet med ulike bypakker, har en normalt etablert et tilhørende nettverk. Bypakker er investerings- og driftsprogram for arealutvikling, infrastruktur og driftsstøtte til transport (Medalen 2009). I stor grad er det i de større byene og byområdene i Norge vi finner bypakker. Selv om problematikk og handlingsrom er annerledes i mindre byer og tettsteder, vil beskrivelsene av samordning mellom forskjellige aktører og samhandling på tvers av forvaltningsnivå også være relevante for disse gjennom [tettstedspakker](#) (Tønnesen et al. 2022).

Norge er i forkant når det gjelder å bruke flernivåpolitikkpakker for arealbruk og transportutvikling (Tønnesen et al. 2019 og Westskog et al. 2020). Etter hvert er det også blitt innført muligheter for [byvekstavtaler](#) for gjennomføring og finansiering av tiltak i en byregion i en fireårsperiode som er tett koblet opp mot bypakkene i de største byene. I praksis er byvekstavtalen en multisektorielle avtale etablert utenfor det formelle planleggingssystemet for å integrere sektorer og myndighetsnivåer som har som mål å iverksette politikk effektivt (Galland og Tewdwr-Jones 2020).

Nettverkene som arbeider opp mot by- og tettstedspakker og byvekstavtaler er forskjellige. En fordel er at det fører til fleksibilitet og mulighet for tilpasning til de spesifikke kontekstene i ulike byregioner (Westskog m. fl. 2020). Likevel har de gjerne noen fellestrekk. Et første fellestrekk er at nettverket involverer aktører med ulike tematiske ansvarsområder og fra forskjellige forvaltningsnivå. Eksempel på involverte enheter kan være:

- Kommunalt nivå: enten én kommune eller flere i samarbeid
- Fylkesnivå
- Nasjonale etater: for eksempel Statens Vegvesen og Jernbanedirektoratet
- Lokal kollektivtransport- og/eller mobilitetsoperatør
- Representanter for lokalt næringsliv

Et andre fellestrekk er at det vil ligge en finansiering eller plan om dette til grunn. Kilder kan være:

- Bidrag fra involverte parter
- Bompenger fra reisende
- Midler fra nasjonale myndigheter: for eksempel enten Nasjonal Transportplan (NTP) eller [ulike former for støtteordninger](#)

Et tredje fellestrekk er at bypakkene favner et bredt spekter av tiltak (se også Kapittel 3). Dette kan være:

- Infrastrukturtiltak knyttet til vei: for eksempel veiutbygging for biler og/eller tilrettelegging for gående og syklende
- Tiltak for en mer miljørettet varetransport i byen
- Kollektivtransporttiltak
- Bymiljøtiltak

Et viktig prinsipp i by- og tettstedspakkene er at helheten skal utgjøre mer enn de enkelte elementene. Bruk av støtte- eller hjelpetiltak for å forsterke effekten eller unngå sideeffekter av primærtiltak og for å styrke gjennomføringen står sentralt (Wicki m. fl. 2019 og Tønnesen m. fl. 2021). Det vi si at pakkene kan inneholde noen store og omfattende tiltak som støttes opp av mindre tiltak eller omvendt. Et eksempel på dette er at integrering av nye kollektivtransporttjenester (primært tiltak) også inkluderer sykkelinfrastruktur inn mot kollektivknutepunkter (hjelpetiltak). (se Tønnesen m. fl. 2020, 2021). Målet er å oppnå en mer helhetlig utvikling.

3 Supplerende tiltak

Pakker favner over et bredt spekter av tiltak, og byvekstavtaler fungerer som en overordnet strategi for å få gjennomført ulike tiltak. De faller derfor inn under både overordnede og spesifikke tiltak som er beskrevet i tiltak.no.

Overordnet sett gjelder dette blant annet:

- [Statlige føringer for samordnet areal- og transportplanlegging](#) og [tiltaksplaner for redusert klimagassutslipp](#).
- [Avtaler mellom stat, fylkeskommune og kommune](#) (byvekstavtaler og bypakker) for å nå nullvekstmålet i de største byområdene
- [Planlegging for sykling](#) på kommunalt eller fylkeskommunalt nivå
- [Strategier for gange](#) på lokalt nivå
- Lokalisering av forskjellige typer [arealbruk for redusert trafikk](#); [arbeidsplasser](#), [kollektivtilbud](#) og [fortetting](#)
- [Overordnet parkeringsstrategi](#)

For spesifikke tiltak gjelder dette blant annet:

- Tiltak for en mer miljørettet [varetransport](#) i byen og [elektromobilitet](#)
- Kollektivtransporttiltak rettet mot organisering av tjenesten og/eller innkjøp av nytt materiell og [utvikling av rutetilbud](#)
- Bymiljøtiltak rettet mot å øke attraktiviteten til gitte byområder ut fra et ønske om å stimulere til økt bruk (for eksempel av et sentrumsområde) og/eller for å øke trafikksikkerheten. Eksempel på dette kan være etablering av [snarveier](#).
- Drift og vedlikehold av infrastruktur for [syklende](#) og [gående](#) og kampanjer for å få [voksne](#) og [barn](#) til å sykle og gå mer.

4 Hvor er tiltaket egnet

Nettverk som beskrevet her kan brukes i flere sammenhenger. De skal håndtere forskjellige

interesser. Hvis det er snakk om interkommunale samarbeid skal det også håndtere opplevelsen av konkurranse mellom kommuner siden dette påvirker diskusjoner om lokalisering av arbeidsplasser, bolig og handelstilbud. Bestemmelser for parkering er et sentralt punkt i dette konkurranseforholdet, da forskjeller i betingelser mellom to kommuner kan påvirke handlemønsteret til innbyggere innen en region. Samordning mellom kommuner er derfor svært viktig i areal- og transportspørsmål, og prosessen har mye å si for det endelige resultatet av nettverkets arbeid.

Målet med nettverk er ikke at alle parter skal bli enige og konflikt kan ikke automatisk sees på som en indikasjon på feilslått samarbeid. Tvert imot kan et fravær av konflikt indikere lave ambisjoner for klima- og miljøtiltak. En viktig jobb for en nettverksadministrator bør derfor være å hindre et for stekt fokus på konsensusbygging, men i stedet legge til rette for et sunt nivå av konfrontasjon og konflikt (Koppenjan 2007, s. 150). Det er med andre ord behov for å søke etter positiv synergi mellom de forskjellige aktørenes ønsker og behov.

Sager (1991) peker på nødvendigheten av å unngå forholds konflikter - hvor konflikter oppstår som følge av at partene har et negativt bilde av hverandre - og verdikonflikter - hvor konflikter oppstår som følge av ulik moral og livsgrunnlag. Mens disse betraktes som vanskeligere å løse, ansees interessekonflikter å ha betydelige muligheter for å være produktive. Å synliggjøre interessekonflikter kan være formålstjenlig, fordi det gir grunnlag for forhandlinger.

I følge Hajer (1995, s.59) påvirkes dynamikken i det politiske spillet av tre faktorer. Den første faktoren er *kredibilitet*; aktørene må ha tro på politikken som skisseres. Den andre faktoren er *akseptering*; aktørene må akseptere at politikken som foreslås er attraktiv eller nødvendig. Den tredje faktoren er *tillit*; at aktørene undertrykker tvil og at iboende usikkerheter tas for gitt. Det er også viktig at aktørene har tro på at det de arbeider med er gjennomførbart. Forskning viser at å oppnå en eller annen form for suksess tidlig i prosessen fører til tillit mellom partene i et samarbeid (Huxam og Vangen 2005). Nettverk som beskrevet her arbeider ofte med svært store prosjekt, med lang planleggingshorisont. Det er derfor viktig at det etableres noen kriterier som underveis i prosessen kan brukes til å avgjøre om nettverket lykkes eller ikke. Viser disse positiv måloppnåelse kan det virke motiverende for nettverksdeltakerne. Hvis de viser mangel på måloppnåelse kan de brukes til å justere nettverksstrukturen, arbeidsmetoder eller målsetninger.

Med mål som kan relateres til [indikatorer](#), vil det være lettere å etterprøve dem og dermed synliggjøre hvilke konflikter enn står overfor.

5 Bruk av tiltaket - Eksempler

Figur 2: Buskerudbyen logo (Kilde: [Buskerudbyen](#))

I 2007 tok Statens vegvesen (Region Sør) initiativ til et nettverksprosjekt om areal- og transportutvikling kalt Bystrategi Region Sør. Et mål med prosjektet var å skape helhetlige og avtalefestede areal- og transportpakker mellom forvaltningsnivåer og på tvers av kommunegrenser for de byområdene som falt inn under Region Sør, og i samarbeid med det lokale næringsliv. Tanken var at forpliktende samarbeid om helhetlige bypakker skulle gi økt gjennomføringsevne. God forankring hos innbyggere, næringsliv og folkevalgte har blitt sett på som avgjørende for å lykkes med dette (Statens Vegvesen Region Sør 2009).

Prosjektet tok utgangspunkt i fire byregioner, kalt Vestfoldbyen, Grenlandsbyen, Agderbyen og Buskerudbyen. Etter hvert som byregionene fikk dannet sine nettverk, trappet Statens vegvesen ned aktiviteten i Bystrategi Region Sør.

[Buskerudbyen](#) er et nettverk mellom fire kommuner, fylkeskommunen, Statsforvalteren, Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet. I tillegg er en kollektivoperatør i regionen, samt forskjellige næringsorganisasjoner knyttet til Buskerudbyen som samarbeidspartnere. Et hovedmål for arbeidet er å bidra til utviklingen av en region som er konkurransedyktig og som samtidig er bærekraftig. Derfor arbeides det for å få etablert en fremtidig bypakke, hvor forskjellige former for finansiering er tenkt å inngå.

I Buskerudbyen er det et særlig fokus på samordning av kommunenes areal- og transportpolitikk. Dette berører vanskelige spørsmål og det har derfor blitt lagt vekt på god forankring av prosjektet. Resultatet er en omfattende nettverksmodell, med to styringsgrupper (én politisk og én administrativ) og to råd (ett bredt sammensatt politisk og ett med faglige ledere). Organisasjonsmodellen omfatter også et sekretariat. Det totale antallet deltakere i disse gruppene er i underkant av 100. I henhold til beskrivelsen av nettverksmodeller i kapittel 2, er dermed Buskerudbyen å betrakte som en nettverksmodell hvor samarbeid mellom et vidt spekter av aktører har blitt vektlagt.

Buskerudbyen satte behovet for regional samhandling i areal- og transportspørsmål på dagsordenen. I begynnelsen av 2013 ble en felles [Areal- og transportplan for Buskerudbyen 2012-23](#) vedtatt som et samarbeidsprodukt fra de involverte partene. I planen vektlegges behovet for å redusere økningen i biltrafikken. Knutepunktutvikling, hvor arbeidsplasser, boliger og sentrumsfunksjoner samles i knutepunkt langs jernbanen står sentralt i planen. Denne strategien legger til grunn både en samordning av kommunenes arealpolitikk og en framtidig opprustning av jernbanen. Planen, sammen med mobiliseringen av aktører som på hver sin måte påvirker transportutviklingen i regionen er kanskje de viktigste bidragene så langt fra Buskerudbyen. Evnen til å definere komplekse målsetninger (Sørensen og Torfing 2009) og nettverkets evne til å 'temme kaotiske arenaer' (Koppenjan 2008), må derfor

ansees som viktige produkt av nettverkssamarbeid.

Buskerudbyen finansieres delvis med belønningsmidler. Buskerudpakke 1 ble inngått i 2010 basert på belønningsmidler. Målet var å nå nullvekst i persontransporten med bil. Buskerudbyen har nådd nullvekstmålet til nå ved å satse på økt gange, sykling og kollektivtransport med begrensede midler. Etter at Buskerudpakke 1 gikk ut ble den ikke avløst av Buskerudpakke 2 (uten bompenger) slik det først var tenkt. I etterkant har en byvekstavgift vært vurdert, men per 2022 er det ikke igangsatt forhandlinger om en byvekstavgift. Innenfor samarbeidet i Buskerudbyen er det bred lokalpolitisk enighet om å jobbe for å få på plass en byvekstavgift uten bompengepakke og samarbeidet i Buskerudbyen består.



Figur 3: Miljøpakkens logo (Kilde: [Miljøpakken](#))

Våren 2008 vedtok Trondheim kommune en miljøpakke for transport. [Miljøpakken](#), har som mål å gi bedre hovedvegnett, kollektivtilbud og å bedre forholdene for gående og syklende. De forskjellige tiltakene skal til sammen bidra til lavere klimautslipp, kortere bilkøer og mindre trafikkstøy. Noe av bakgrunnen for vedtaket om opprettelsen av Miljøpakken var en bekymring i bystyret for manglende uttelling i NTP. Det slås fast at Stortingets klimaforlik legger til grunn at; *"man lokalt kan velge mellom ulike grep for å redusere miljøproblemene knyttet til transport for å utløse statlige bidrag, samtidig som det skal legges større vekt enn før på oppnådde resultater* (Trondheim kommune 2008:2)." Statlige styringssignaler har dermed påvirket politikktutviklingen og nettverksorganiseringen på lokalt nivå.

Miljøpakken er organisert som et samarbeid mellom Trondheim, Melhus, Malvik og Stjørdal kommuner, Trøndelag fylkeskommune, Statsforvalteren, Jernbanedirektoratet og Statens Vegvesen. Den består av et kontaktutvalget, som er styringsgruppe og koordinerer arbeidet i Miljøpakken. Her er ordfører i Trondheim kommune (leder), fylkesordfører og Vegdirektør representert. Videre er det en administrativ gruppe og flere tematiske undergrupper. Andre omkringliggende kommuner til Trondheim er ikke formelle medlemmer i Miljøpakken. Samarbeid mellom disse og Trondheim foregår gjennom et politisk/administrativt forum kalt [Trondheimsregionen](#). Byvekstavtalen fra 2019 styres gjennom Miljøpakken.

Det er vedtatt en fordeling av midlene i pakken, hvor 50 % skal gå til veier, mens de resterende 50 % skal gå til kollektiv, sykkel, sikkerhet og miljøtiltak. Gjennom pakken er det også vedtatt tiltak som setter begrensninger på bruk av bil, herunder parkeringsrestriksjoner og prioritering av fremkommelighet for buss. Den viktigste finansieringskilden er inntekter fra bompunkter rundt Trondheim. Staten bidrar gjennom NTP og. I tillegg bidrar kommunene og Trøndelag fylkeskommune.

Finansieringsgrunnlaget er en av styrkene i Miljøpakken. Man har lyktes med å innføre bompenger, noe som gir betydelige inntekter. Disse brukes ikke bare til veiinfrastruktur, men også til kollektivtransport og gang- og sykkelveier. [Veglovens § 27](#) åpner for at bompenger, som del av en plan om et helhetlig og samordnet transportsystem i et byområde, kan benyttes til drift av kollektivtrafikk. Miljøpakken har også en styrke i det tette samarbeidet mellom de ulike nivåene. Med finansiering og en fungerende nettverksmodell etablert, gjennomføres det også tiltak som bygger opp under Miljøpakkens målsetninger. Trafikktall viser også positive tendenser med redusert bilbruk og økt bruk av kollektivtrafikk de senere årene (Norheim m fl. 2012). Det er imidlertid en utfordring i Miljøpakken ved at 50% av totalbudsjettet brukes til å utbedre veisystemet. Hvis dette styrker biltransport i konkurranse med kollektiv, sykkel og gange, vil dette kunne motvirke Miljøpakkens målsetningen om lavere klimautslipp (jf. Strand m fl. 2009).

6 Miljø- og klimavirkninger

Bypakkenettverk er omfattende strukturer. De involverer mange aktører og spenner over mange politikkområder. Virkningene av disse nettverkene vil følgelig også være mange, forskjellige og i en del tilfeller utilsiktede. Vabo m. fl. (2011) peker på at det ikke er tilstrekkelig å bruke standard kriteria for måloppnåelse i bedømmelsen av nettverksarbeid. Standard kriterier kan for eksempel være om et gitt sett med tiltak har blitt gjennomført eller om man har oppnådd en gitt økning i bruk av kollektivtransport. Dette er tydelige mål som gjerne er fastsatt i en programavtale, strategidokument eller i planverket. Som et tillegg til denne typen kriterier foreslår forfatterne tre supplerende kriterier;

1. Nettverkets rolle i å spre informasjon og i å skape felles forståelse av situasjonen
2. Et demokratisk kriterium som relaterer seg til deltakelse og representasjon
3. I hvilken grad nettverket bidrar til å skape gunstige forhold for fremtidig samarbeid

Det er ikke gjennomført så mange studier av i hvilken grad nettverk gir bedre resultater på transport- og miljøområdet enn andre organisasjonsformer. Leite m. fl. (2008) finner at ny organisering av regionalt samarbeid ga bedre forståelse for behovet for koordinert transport- og arealplanlegging og bedre kommunikasjon og tillit mellom aktørene. Urbanets og Nivis (Norheim m. fl. 2012) analyse av 4-årige bypakker finner at mål om trafikkreduksjon så langt bare er nådd i Trondheim.

7 Andre virkninger

Andre virkninger for denne typen nettverk er samarbeid utover bypakker og byvekstavtaler. kunne være økt engasjement i klima - og miljøpolitikk, mer demokratiske prosesser og liknende. Dette er vanskelig å svare på siden det ikke gjennomført så mange studier av nettverkens effekter og betydning utover effekten på bypakke og byvekstavtaler. De undersøkelsene som er gjort blant annet av Tønnesen med flere (se referanselisten) viser at bruk av nettverk fører til større forståelse mellom aktørene og at det hjelper for gjennomføringen av at aktørene kjenner til hverandre og hverandres myndighetsområde.

8 Økonomisk støtte til nettverk

Tilgang til økonomiske ressurser er nødvendig for nettverkets suksess. For nettverk som arbeider opp mot nye transportløsninger kan aktuelle muligheter være:

- Bidrag fra involverte parter,
- Bompenger fra reisende
- Midler fra nasjonale myndigheter

Finansiering er viktig, fordi den vil være med på å styre hva slags type tiltak som prioriteres, og hvilke typer striksjoner som eventuelt må iverksettes for å få statlige midler. I en sammenligning av bypakker i Trondheim og Bodø fant Tønnesen (2015b) at den høyere graden av statlig finansiering i Trondheim var med å gi både sterkere restriktive tiltak mot biltrafikk og høyere andel midler til klimavennlig transport (andel av pakkens totale budsjett). På denne måten kan bestemmelser som settes for nasjonal finansiering være med på å styre fremtidige transportmønstre, og dermed utslipp av klimagasser, lokal forurensning og støy. Dette er et eksempel som i begynnelsen av tiltaksbeskrivelsen ble beskrevet som *vertikal koordinering* fra nasjonal myndigheter, jf. Kapittel 1.

I Nasjonal transportplan (NTP) legger regjeringen fram sine mål og strategier for transportsektoren 10 år fram i tid. Planen prioriterer mellom prosjekt og disse gis i ulik grad statlig finansiering. Denne er viktig for finansiering av nettverk. I tillegg finnes det andre mindre potter for gjennomføring av tiltak for eksempel gjennom Klimasats.

Staten kan også påvirke nettverk i mindre byer som ikke har tilgang til byvekstavtaler gjennom [Belønningsordningen](#). Som i NTP legges det også her føringer for tildeling av midler.

Ordningen, som er rettet mot fire mellomstor byer og byregioner i Norge, operer med både 1-årige og 4-årige avtaler mellom staten og mottaker. Ved senere tildelinger har Fylkeskommunen stått som formell mottaker for midlene. Mesteparten av midlene i ordningen ligger i de 4-årige avtalene.

Selv om avtalene er 4-årige, praktiseres det årlige utbetalinger. Disse er knyttet opp til mottakers måloppnåelse (dette er en rett staten også i praksis har benyttet seg av, da midler har blitt holdt igjen ved spørsmål om manglende måloppnåelse). Staten søker dermed å påvirke lokal transportpolitikk både i utformingen av de 1- og 4-årige avtalene og ved de årlige utbetalingene av midler i sistnevnte avtaler. I en evaluering av Belønningsordningen konkluderes det med at de 4-årige avtalene medvirker til større aksept lokalt for bilreducerende tiltak (Norheim m. fl. 2012).

9 Formelt ansvar

Alle kan etablere et nettverk for å lage en pakke. Det vil ofte være opp til et en kommune å velge å sette i gang et nettverk som beskrevet for Trondheim over. Det kan også skje etter at et område har vært med i et prosjekt som var tilfellet med Buskerudbyen.

Hvis det derimot skal knyttes bompenger eller annen form for finansiering ut over vanlige

budsjetter skal pakkene og avtalene godkjennes av stortinget. Det kan også bevilges midler som tilskudd fra Nasjonal transportplan som vedtas i stortinget.

10 utfordringer

Det er pekt på en rekke utfordringer som må håndteres i et nettverk. Disse er i stor grad knyttet til koordinering av partene og håndtering av interessen motsetninger.

Nettverk kan også innebære en demokratisk utfordring, når ikke-valgte representanter blir direkte involvert i politiske prosesser. Der staten i 1978 ble beskrevet som segmentert (Egeberg, Olsen og Sætren 1978), beskrives offentlig sektor i 2001 som et apparat der blant annet økt fristilling og konkurranseutsetting har gitt en mer fragmentert stat (Tranøy og Østerud 2001). Dette kan i sin tur føre til ansvarsfraskrivelse og manglende effektivitet i gjennomføringen av planer og tiltak. På samme måte som nettverk kan sees på som et tilsvar på disse endringene, kan de også sees på som et symptom.

Hajer (2003, s.175) peker på en grunnleggende utfordring knyttet til de nye organisasjonsformene. Ifølge ham fattes ofte politiske beslutninger i et "institusjonelt tomrom" som følge av nettverksorganiseringen. I dette ligger det at det i de politiske prosessene ikke eksisterer klare regler og normer om hva slags politikk som skal gjennomføres. Hans poeng er ikke at statlige institusjoner har opphørt å styre, men at viktige politiske avgjørelser finner sted ved siden av eller på kryss av den vanlige demokratiske prosess. En konklusjon blir dermed at selv om nettverk kan være viktig for håndtering av situasjoner som krever samspill mellom mange aktører, er det grunn til å være oppmerksom på de demokratiske utfordringene en slik organisering kan innebære.

11 Referanser

Bouckaert, G., Peters, B. G., og Verhoest, K. (2010). Coordination of public sector organisations, shifting patterns of public management. Basingstoke Palgrave MacMillan.

[Buskerudbyen \(2013\). Areal- og transportplan for Buskerudbyen 2012-23.](#)

Egeberg, M., Olsen, J. P. og Sætren, H. (1978). Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat. i Olsen, J.P. (red.): Politisk organisering. Bergen. Universitetsforlaget.

Galland, D., Tewdwr-Jones, M., (2020). Past, present, future: The historical evolution of metropolitan planning conceptions and styles. I Zimmermann, K., Galland, D., Harrison, J. (red), Metropolitan Regions, Planning and Governance. Springer, Cham, sider 195-210.

Hajer, M. (1995). The politics of environmental discourse. Ecological Modernization and the Policy Process. Oxford: Oxford University Press.

Hajer, M. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. Policy Sciences 36:175-195.

Hay, C. and Richards, D. (2000). The Tangled webs of Westminster and Whitehall: The discourse, strategy and practice of networking within the British core executive. Public

Administration 78, 1:1-28.

Hofstad, H. (2013). Planning Models in Sweden and Norway: Nuancing the Picture. Scandinavian Political Studies, Vol. 36 - No. 3, 270-292.

Huxham, C. and Vangen, S. (2005). Managing to collaborate. The theory and practice of collaborative advantage. London: Routledge.

Jessop, B. (1997). The entrepreneurial city. Re-imaging localities, redesigning economic governance, or restructuring capital? I: N. Jewson og S. Macgregor, red. Transforming cities. London: Routledge, 28-41.

Koppenjan, J.F.M. (2007). Consensus and conflict in policy networks: Too Much or Too Little? I: E. Sørensen, og J. Torfing, red. Theories of Democratic Network Governance. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 133-152.

Koppenjan, J.F.M. (2008). Creating a playing field for assessing the effectiveness of network collaboration by performance measures. Public Management Review, 10 (6), 699-714.

Leite, T., Dotterud Leiren, M. og Osland, O. (2008). Regional governance as a way to integrate land use and transport planning. Synthesis report. TØI-rapport 958A/2008. Oslo: Transportøkonomisk Institutt.

Medalen, T. (2009). Forpliktende samarbeid om areal og transport i byregioner. Om plantyper, bruk av avtaler, organisering og finansiering. Asplan Viak report.

Norheim, B., Nilsen, J. og Ruud, A. (2012). Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk. Urbanet Analyse/Nivi Analyse. Rapport 23/2012.

[Plan og bygningslovens § 9-1: Kapittel 9. Interkommunalt plansamarbeid.](#)

Sager, T. (1991). Planlegging med samfunnsperspektiv. Trondheim, NTH.

[Samferdselsdepartementet \(2022\). Byvekstavtaler og belønningsavtaler.](#)

Statens Vegvesen Region Sør (2009). Byutvikling 2.0. [Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.](#)

Strand, A., P. Næss., A. Tennøy og C. Steinsland. (2009). Gir bedre veier mindre klimagassutslipp? TØI-rapport 1027/2009.

Sørensen, E. og Torfing, J. (2005). The democratic anchorage of network governance. Scandinavian Political Studies, 28 (3), 195-218.

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

Tranøy, B. S. og Østerud, Ø. (2001). En fragmentert stat? I Østerud, Ø og B. S. Tranøy (red.): Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring. Oslo. Gyldendal.

Trondheim kommune (2008). Ny Miljø- og Transportpakke for Trondheim. Bystyrenotat. Arkivnummer: 01/23491.

Tønnesen, A. (2015a). Democratic anchorage and performance: Comparing two network approaches to land-use and transport-system development. *Local Government Studies* 41:5. 653-672.

Tønnesen, A. (2015b). Policy packages and state engagement: Comparing car-use reduction policy in two Norwegian cities. *Journal of Transport Geography* 46. 89-98.

Tønnesen A., Knapskog M., Rynning M. K., Groven, K. (2022). Planning for climate-friendly transport in Norwegian rural areas. *Transportation Research Part D* 102 (2022) 103156. 2-16.

Tønnesen A., Knapskog M., Uteng, T. P., Øksenholt K. V. (2021). The integration of active travel and public transport in Norwegian policy packages: A study on 'access, egress and transfer' and their positioning in two multilevel contractual agreements. *Research in Transportation Business & Management* 40 (2021) 100546. 1-13.

Tønnesen, A., Krogstad, J.R., Christiansen, P., Isaksson, K. (2019). National goals and tools to fulfil them: a study of opportunities and pitfalls in Norwegian metagovernance of urban mobility. *Transport Policy* 81, 35-44.

Vabo, S. I, Røiseland, A., and Nyseth, T. (2011). Evaluating performance in urban development networks - the nordic context. *Urban Research and Practice* 4 (1). 72.

[Veglovens § 27: Kap. IV. Vegutgifter.](#)

Visseren Hamakers, I. J. (2018). A framework for analyzing and practicing Integrative Governance: The case of global animal and conservation governance. *Environment and Planning C: Politics and Space* 36(8). 1391-1414.

Westskog, H., Amundsen, H., Christiansen, P., Tønnesen, A., (2020). Urban contractual agreements as an adaptive governance strategy: under what conditions do they work in multi-level cooperation? *J. Environ. Plann. Policy Manage.* 22 (4). 554-567.

Wicki, M., Huber, R. A., Bernauer, T. (2019). Can policy-packaging increase public support for costly policies? Insights from a choice experiment on policies against vehicle emissions. *Journal of Public Policy*. 1-27.