

Knutepunktutvikling i spenningsfeltet mellom statleg styring og lokale planprosessar

Ein studie av jernbanesektoren som aktør i knutepunktutvikling

*Vidareutdanningsmaster i urbanisme
Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo*

Vigleik Stusdal

Rettleiar: Gro Sandkjær Hanssen

Leverert: 14. april 2020

Føreord

Masteroppgåva mi er skriven som ein del av programmet *Vidareutdanningsmaster i urbanisme* ved Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo (AHO). Etter å ha arbeidd med samfunns- og arealplanlegging i over 10 år, har dette studiet vore ein fin måte å utvida det faglege perspektivet, oppdatera kunnskapen og ikkje minst henta ny inspirasjon.

Gjennom både utdanning og yrkesval har miljøspørsmål vore det største interessefeltet mitt og den viktigaste motivasjonen min. Det er òg reflektert i denne oppgåva, der eg ser nærare på knutepunktutvikling. Med den omfattande utbygginga av jernbana som me har i dag, er det viktig at by- og tettstadplanlegginga lukkast med å bygga opp under denne berekraftige transportløysinga. Det vil vera med å avgjera kva areal- og transportmønster med vil leva med dei neste hundre åra.

Arbeidsgjevaren min, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, skal ha takk for at dei tek kompetanseutvikling på alvor, og har gjort det mogleg for meg å gjennomføra denne vidareutdanninga. Mykje av det eg har lært har allereie kome til nytte i jobben.

Eg vil takka rettleiaren min Gro Sandkjær Hanssen, forskar I ved OsloMet, By- og regionforskningsinstituttet NIBR, som har pensa meg inn på rett spor med oppgåva. Rettleiingstimane med deg har vore inspirerande, og eg hadde neppe kome i mål utan ditt forsiktige og velmeinte press.

Likevel vil først og fremst takka Børge for å ha utvist stort tolmod og for å ha hatt trua på meg når eg har tronge det mest. No er det endeleg slutt på studiar kvar bidige helg!

Oslo, 14. april 2020

Vigleik Stusdal

Samandrag

Denne masteroppgåva er ei undersøking av korleis jernbanesektoren fungerer som aktør i knutepunktutvikling i samspel med kommunane. Bakgrunnen for temaet er at det har vore store konflikter mellom Jernbaneverket/Bane NOR og kommunane i ei rekke byar i InterCity-området på Austlandet. Oppgåva er gjennomført ved å sjå nærare på ulike sider ved knutepunktutvikling frå eit teoretisk perspektiv, ved å analysa styringsdokument i jernbanesektoren og ved ein caseanalyse av planprosessen for ny stasjonsplassering på Hamar. I oppgåva er knutepunktutvikling definert som *fotgjengarvennleg byutvikling med utgangspunkt i knutepunkt for kollektivtransport*.

Den teoretiske delen av oppgåva viser at vellukka knutepunktutvikling krev at prosjekta både sikrar effektive transportløysingar og at knutepunkta utviklast til attraktive stader. Dette krev eit tett samarbeid mellom transportstyresmaktene og bystyresmaktene, samstundes som interessene dei representerer kan dra i ulike retningar. Konseptet «utvekslingssoner» viser korleis aktørane gjennom forhandlingar og kompromiss kan sikra framdrift i slike vanskelege planprosessar, utan å mista den demokratiske deltakinga av syne. New Public Management (NPM) har dei seinare åra medverka til å endra aktørbiletet i planlegginga, særleg med jernbanereforma. NPM medfører at kostnadseffektivitet blir prioritert framfor breiare samfunns mål, og gjer at utfordringane med samordning og samarbeid kan forsterkast. Studien viser at det gjev meirverdi å undersøka dagens utfordringar med knutepunktutvikling med ei slik tverrfagleg tilnærming.

Den empiriske delen av oppgåva viser at jernbanesektoren er styrt på ein måte som gjer at han ikkje fungerer optimalt når han skal samspela med kommunane om knutepunktutvikling. Dette skuldast at det verken i styringsdokumenta eller i praksis er teke på alvor at vellukka knutepunktutvikling er avhengig av at ein klarer å balansera transport- og stadfunksjonane, og at kommunen har ei viktig lokalpolitisk og samordnande rolle i planlegginga. Caseanalysen viser at dette kan medføra at planprosessen stoppar opp. I ein slik situasjon kan konflikt ha ei positiv rolle ved at det politiserer viktige planspørsmål og medverkar til å pressa fram betre løysingar, slik det har skjedd på Hamar. Utfordringa framover er å finna ut korleis konflikter kan løysast tidlegare i planprosessen.

Innhold

Føreord.....	2
Samandrag.....	3
Innhold.....	4
1 Innleiing.....	7
1.1 Føremålet med oppgåva.....	7
1.2 Bakgrunn	7
1.3 Tematisk tilnærming	9
1.4 Problemstilling	10
1.5 Metode.....	11
1.6 Avgrensing.....	13
1.7 Oppbyggnaden av oppgåva.....	14
2 Teorigrunnlag.....	15
2.1 Byform og knutepunktfunksjonar	16
2.1.1 Kva forstår ein med knutepunkt og knutepunktutvikling?	16
2.1.2 Ideen bak knutepunktutvikling	17
2.1.3 Knutepunktet i eit effektivt og miljøvennleg transportsystem.....	20
2.1.4 Knutepunktet som ein attraktiv og mangfaldig stad i byen	24
2.1.5 Spenninga mellom funksjonane som stad og knutepunkt	26
2.1.6 Utdfordringar ved lokalisering og utvikling av stasjonsområde.....	28
2.2 Planprosessen	29
2.2.1 Planprosessen som styrings- og samordningsarena.....	29
2.2.2 Aktørar og interesse motsetnader i planlegging av knutepunkt.....	31
2.2.3 Planprosessen som ei utvekslings sone.....	33
2.3 Styringssystem	36
2.3.1 New Public Management som forvaltningsreform	37
2.3.2 Mål- og resultatstyring som problem	38
2.3.3 NPM kan gje uklare ansvarstil høve	39
2.3.4 Frå NPM til samstyring	39
2.4 Kva teorijennomgangen har vist	40
3 Analyse av styringsdokument i jernbanesektoren.....	42
3.1 Introduksjon	42
3.2 Instruks for Jernbanedirektoratet.....	44

3.3	Tildelingsbrev til Jernbanedirektorat 2017–2019	45
3.4	Styringsdokument i Bane NOR.....	48
3.5	Handlingsprogram for jernbanesektoren	49
3.6	Bane NOR som forslagsstillar og deltakar i planprosessar	50
3.7	Rettleiar om heilskapleg knutepunktutvikling.....	53
3.8	Kva analysen av styringsdokument har vist.....	56
4	Analyse av planprosessen for ny stasjonsplassering på Hamar.....	57
4.1	Introduksjon	58
4.1.1	Bakgrunn og føringar for kommunedelplan for dobbeltspor Sørli–Brumunddal	58
4.1.2	Hamar som by og knutepunkt.....	60
4.1.3	Alternative stasjonsplasseringar og milepælar i planlegginga.....	62
4.1.4	Premissar for kommunen si vurdering av stasjonsalternativa	64
4.2	Alternativ K2 midt.....	66
4.2.1	Hamar kommune si vurdering av K2 midt – planforslag 2016.....	67
4.2.2	Jernbaneverket si vurdering av K2 midt – planforslag 2016.....	68
4.2.3	Drøfting av Hamar kommune og Jernbaneverket sine vurderingar.....	69
4.3	Alternativ K1 vest med kulvert	70
4.3.1	Hamar kommune si vurdering av K1 vest med kulvert – planforslag 2016	71
4.3.2	Jernbaneverket si vurdering av K1 vest med kulvert – planforslag 2016	73
4.3.3	Drøfting av Hamar kommune og Jernbaneverket sine vurderingar.....	74
4.3.4	Endra vurderingar som følgje av nytt planforslag i 2019	76
4.3.5	Sluttdrøfting av K1 vest med kulvert.....	80
4.4	Alternativ K1 vest med bru.....	81
4.4.1	Hamar kommune si vurdering av K1 vest med bru – planforslag 2016.....	81
4.4.2	Jernbaneverket si vurdering av K1 vest med bru – planforslag 2016.....	83
4.4.3	Drøfting av Hamar kommune og Jernbaneverket sine vurderingar.....	83
4.5	Alternativ K3 aust.....	84
4.5.1	Hamar kommune si vurdering av K3 aust – planforslag 2016.....	85
4.5.2	Jernbaneverket si vurdering av K3 aust – planforslag 2016.....	87
4.5.3	Drøfting av Hamar kommune og Jernbaneverket sine vurderingar.....	88
4.5.4	Endra vurderingar som følgje av nytt planforslag i 2019	90
4.5.5	Sluttdrøfting av K3 aust	92
4.6	Kva caseanalysen har vist	94
5	Oppsummerande drøfting.....	96
5.1	Oppsummering av funna i teoridelen.....	96

5.1.1	Byform og knutepunktfunksjonar	96
5.1.2	Planprosessen.....	97
5.1.3	Styringssystem	99
5.1.4	Meirverdien i ei tverrfagleg tilnærming	100
5.2	Dei viktigaste funna i analysedelen	101
5.2.1	Balansen mellom transport- og stadfunksjonane blir ikkje tilstrekkeleg vektlagt i jernbanesektoren.....	101
5.2.2	Samarbeidet mellom jernbanesektoren og kommunane fungerer ikkje optimalt i planprosessar for knutepunktutvikling	105
5.2.3	Konflikt mellom jernbanesektoren og kommunen kan vera eit gode dersom det pressar fram betre løysingar.....	108
5.3	Ein mogleg veg vidare	111
	Referansar.....	113

1 Innleiing

1.1 Føremålet med oppgåva

Byutvikling er eit spørsmål om korleis me skal bu og leva i framtida. I mange byar er staten ein viktig aktør i denne utviklinga, ikkje minst som utbyggjar av nasjonal infrastruktur. I slike prosjekt har staten og kommunane eit overlappende ansvar, og må samarbeida godt dersom både nasjonale og lokale mål skal bli nådd. Lokalisering og utvikling av knutepunkt på jernbana er eit godt døme, fordi det er viktig for å nå nasjonale miljømål og samstundes vil gje retning for byutviklinga i mange år framover. Denne oppgåva ser difor nærare på korleis jernbanesektoren fungerer som aktør i knutepunktutviklinga i samspel med kommunane.

Målet med oppgåva er å auka kunnskapen om korleis jernbanesektoren som statleg aktør fungerer i planprosessar for knutepunktutvikling, og kva dette betyr for moglegheitene til å nå måla om klimavennlege og attraktive byar. Betre forståing av dynamikken mellom stat og kommune er viktig for at planprosessane skal kunna riggast og gjennomførast slik at både nasjonale og lokale omsyn får tilstrekkeleg vekt, og slik at prosessane ikkje låser seg. Oppgåva skal òg auka kunnskapen om kva som skal til for å lukkast med knutepunktutvikling ved å kopla ulike teoretiske perspektiv. Oppgåva er såleis både eit bidrag til å kopla saman relevant litteratur og eit empirisk bidrag, og er utført som ein teori- og dokumentanalyse.

Håpet er at kunnskapen kan vera nyttig for kommunar, jernbanesektoren og departement i arbeidet med å forbetra styringa og planlegginga av knutepunktutvikling. Kunnskapen vil dessutan kunna ha overføringsverdi til andre komplekse utbyggingsprosjekt i byane, der staten er inne som ein sterk aktørar. Betre forståing av samspelet mellom staten og kommunane kan såleis gagna mange kommunar og i ulike typar utbyggingsprosjekt, og gjer at oppgåva kan ha meir generell aktualitet.

1.2 Bakgrunn

Klimaendringane er i dag ei av dei største utfordringane det globale samfunnet står overfor. Som ein følgje av dette, har 195 statar gjennom Parisavtalen forplikta seg til å arbeida for å avgrensa den globale oppvarminga til godt under 2 °C og helst under 1,5 °C, samanlikna med førindustriell tid (Jacobsen og Kallbekken 2020). Målet er å unngå farlege klimaendringar (ibid.). For å følgja opp Parisavtalen, har Noreg forplikta seg til å redusera klimagassutsleppa med minst 50 prosent, og opp mot 55 prosent, samanlikna med nivået i 1990 (Klima- og miljødepartementet 2020).

Vegtrafikken stod for 17 prosent av dei norske klimagassutsleppa i 2018, og av dette kom 52 prosent frå personbilar (Miljødirektoratet 2019). Desse utsleppa kan reduserast mellom anna ved å ta i bruk transportformer med lågare klimagassutslepp og ved å redusera behovet for transport. I nasjonal transportplan er det eit mål at veksten i persontransporten i byområda skal takast med kollektivtransport, sykkel og gange (Samferdselsdepartementet 2017a, 145). Dette såkalla «nullvekstmålet» skal nåast gjennom verkemiddel som konsentrert utbygging og høg arealutnytting i og rundt knutepunkt (ibid., 146). Nullvekstmålet blir no følgt opp i byvekstavtalar, der staten, fylkeskommunane og dei største bykommunane forpliktar seg til å samordna areal- og transportplanlegginga for å få ned klimagassutsleppa (ibid., 157).

Trass i at knutepunktutvikling er ei viktig føring i areal- og transportplanlegginga, treng ikkje det bety at transportstyresmaktene og byutviklingsstyresmaktene er samde om kva løysingar som er dei beste i det enkelte knutepunkt. Ofte representerer aktørane ulike mål, prioriteringar og interesser, og dei kan føra politikk som trekkjer i ulike retningar, slik Belzer et al. (2004, 43) peikar på. Når det gjeld knutepunkt på jernbana, er dessutan ansvaret delt mellom to ulike forvaltningsnivå, der staten har ansvar for transportsystemet og kommunen for byutvikling. Dette kan i seg sjølv innebere styringsmessige utfordringar i arbeidet med knutepunktutvikling.

Ansvaret for å planleggja og byggja ut jernbane og jernbanestasjonar er delegert til det som tidlegare var Jernbaneverket, men som no er eit statleg føretak som ber namnet Bane NOR (Bane NOR SF 2018a). Dette gjer Bane NOR til ein viktig samfunnsaktør med stor påverknad på både byutvikling og regional utvikling. I planlegginga av InterCity-strekningane på Austlandet, er det likevel blitt klart at Bane NOR si rolle i viktige byutviklingsspørsmål gjev grobotn for konflikta. Aftenposten skriv i ein kommentar at «Bane Nor er nemlig kommet til å bli et synonym for arrogant, statlig overkjøring blant skeptiske borgere i byer som Hamar, Tønsberg, Moss, Sarpsborg og Fredrikstad» (Slettholm 2017). Aftenposten refererer mellom anna til Tønsbergs Blad, som meiner Bane NOR «går frem på en udemokratisk måte», og Moss Avis, som spør om «Bane Nor faktisk kan ha andre interesser enn å levere den best mulige jernbaneløsningen», fordi dei tener pengar på eigedomsutvikling rundt stasjonen (ibid.). På Hamar har debatten om plasseringa av ny stasjon hatt så høg temperatur at mange har vegra seg for å ytra seg offentleg, og lokalavisa har trykt over 1000 debattinnlegg om saka i løpet av eitt år (Husøy, Bentzrød og Sørgjerd 2017).

Det store lokale engasjementet er forståeleg. Plasseringa av ein ny stasjon vil leggja føringar for byutviklinga i eit hundreårsperspektiv, og er difor eit avgjerande byplangrep og eit viktig lokaldemokratisk spørsmål. Samstundes legg plan- og bygningslova (2008) i § 3-1 opp til at

planlegginga skal vera heilskapleg ved at kommunane og sektorstyresmaktene ser sine oppgåver og interesser i samanheng, og at dei samarbeider og samordnar seg. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017a, 154) viser til at «God samordning i planprosessane vil ofte gjere at ein kjem fram til løysingar som balanserer lokale, regionale og nasjonale omsyn på ein måte som partane kan akseptere».

Det høge konfliktnivået gjer det interessant å sjå nærare på jernbanesektoren som ein aktør i knutepunktutviklinga, med sikte på å finna ut kvifor planlegginga så ofte endar i konflikhtar, og om det kan trekkast lærdom frå dette for å få til betre samarbeid og samordning i framtida. Det vil vera viktig for at samfunnet skal lukkast med knutepunktutvikling som strategi for å få ned klimagassutsleppa frå persontransport. I dag veit me likevel ikkje nok om korleis jernbanesektoren fungerer som statleg aktør i planprosessane, og kva konsekvensar dette har for moglegheitene til å nå både nasjonale og lokale mål.

1.3 Tematisk tilnærming

For å kasta nytt lys over dei utfordringane ein ser i dagens knutepunktutviklingsprosjekt, koplar denne oppgåva teori om knutepunktutvikling saman med prosessteori og styringsteori. Dette gjev eit tverrfagleg utgangspunkt for å analysera korleis jernbanesektoren samarbeider med bystyresmaktene, kva faktorar som særleg påverkar samarbeidsrelasjonen, og kva knutepunktutvikling ein får som resultat. Oppgåva har ein tydeleg ståstad innanfor urbanismefeltet, og det er lagt stor vekt på den arealplanfaglege tilnærminga. Urbanismeståstaden inneber at det er byen som er utgangspunktet for dei analysane som blir gjort i oppgåva. Den arealplanfaglege tilnærminga gjer det dessutan til ein viktig del av oppgåva å analysera planprosessane i knutepunktutvikling. Ambisjonen er at dette vil medverka til å byggja bru mellom urbanismefeltet og statsvitskapen.

I følgje Bertolini og Spit (1998, 9) er dei komplekse interaksjonane mellom identitetane som trafikkknutepunkt og som stad eit kjernesporsmål når stasjonsområde skal utviklast. Det handlar om korleis ein utnyttar synergiane og handterer konfliktane mellom knutepunktaktivitetar og stadaktivitetar – mellom folk i rørsle og folk som held til i området (ibid., 43). Dette gjer at koordinering mellom transportsektoren og lokale styresmakter er essensielt for suksessfull knutepunktutvikling (Belzer, et al. 2004, 46). Det krev at begge aktørane er innstilte på samarbeid og samordning. Likevel har jernbanesektoren blitt gradvis meir fristilt og fragmentert gjennom grep som har henta inspirasjon frå New Public Management (NPM). Eit viktig spørsmål er difor korleis jernbanereforma har påverka sektoren si evne til å delta i den type samarbeid og samordning som trengs for å lukkast med knutepunktutvikling.

Frå urbanismefeltet hentar oppgåva teori som skildrar føremålet med knutepunktutvikling, kva som skal til for å utvikla eit velfungerande knutepunkt og kva som skal til for å byggja lokalsamfunn med gode livsvilkår. Teorigrunnlaget som blir teke i bruk i oppgåva byggjer i stor grad på erfaringar frå gjennomførte knutepunktprosjekt, både generelt og knytt til jernbanestasjonar spesielt.

Frå statsvitskapen hentar oppgåva kunnskap frå styringsteori for offentleg sektor og om demokrati- og prosessforståing. Eit viktig perspektiv her er korleis reformer basert på NPM påverkar styringa av offentleg sektor, og endrar aktørbiletet i planlegginga. Dette er relevant fordi jernbanesektoren dei seinare åra har vore gjennom ein reform som hentar mange element frå NPM. Eit anna viktig perspektiv er korleis planlegginga hentar legitimitet frå medverknad og politisk involvering, som ein motsetnad til NPM-styringa. Til slutt er det teke i bruk teori om korleis såkalla «trading zones», eller «utvekslingssoner», kan nyttast i planlegging. Dette er eit konsept som kan medverka til ei meir realistisk tilnærming til komplekse planprosessar, ved å sjå dei som arenaer for forhandling, der partane kan koma fram til gjennomførlege løysingar sjølv om dei står langt frå kvarandre.

1.4 Problemstilling

Oppgåva skal medverka til ei djupare forståing av kva som skal til for å lukkast med knutepunktutvikling, og korleis jernbanesektoren fungerer som aktør i planprosessar knytt til dette, ved å ta i bruk teori frå ulike fagfelt og empirisk analyse. Oppgåva har til slutt ei drøfting av kva som skal til for å forbetra praksis. Temaet blir undersøkt gjennom følgjande tredelte problemformulering:

1. *Kva seier ulike teoriar er viktig i knutepunktutvikling når det gjeld byform, knutepunktfunksjonar, prosessgjennomføring og aktørsamarbeid?*
2. *Korleis fungerer jernbanesektoren som aktør i knutepunktutvikling, i samspel med kommunane? Dette vil bli undersøkt gjennom følgjande delproblemstillingar:*
 - a) *Kva forståing av og føringar for knutepunktutvikling legg jernbanesektoren til grunn for si deltaking i planprosessane?*
 - b) *Korleis medverkar jernbanesektoren til at omsynet til både transportfunksjonar og stadkvalitetar blir sikra i knutepunktutvikling?*
 - c) *Korleis balanserer jernbanesektoren mellom interne styringssignal og ideala om samordning og samarbeid i planprosessane?*
3. *Kva syner dei teoretiske og empiriske funna av moglegheiter for å forbetra samspelet mellom jernbanesektoren og kommunane i knutepunktutvikling?*



Figur 1: Plantriangleret viser korleis knutepunktutvikling kan analyserast frå ulike vinklar, jamfør Bertolini og Spit (1998, 4).

Dei nærare undersøkingane og drøftingane av problemstillingane er gjennomført med utgangspunkt i tre dimensjonar: 1) byform og knutepunktfunksjonar, 2) planprosess og 3) styringssystem. Dei tre dimensjonane hentar inspirasjon frå det som Bertolini og Spit (1998, 4-5) referer til som «plantriangleret», med *objektvariablar* (knutepunkt- og staddimensjonar), *prosessvariablar* (aktørar og organisasjonar) og *kontekstvariablar* (institusjonelle tilhøve og samfunnsutviklinga). Dette gjev ei referanseramme til analysen, og synleggjer at resultatet av knutepunktutvikling avheng av samspelet mellom fleire faktorar, som i større eller mindre grad kan kontrollerast, og som gjev ulike utslag i ulike knutepunkt.

Byform og knutepunktfunksjonar siktar til dei konkrete plangrepa som blir gjort og verknaden av dei. Dette omfattar både den fysiske utforminga av knutepunktet og korleis dei ulike stad- og transportfunksjonane blir sikra, og kva effektar dette vil ha for byen.

Planprosessen omfattar planarbeidet frå oppstart til vedtak, avgrensa til den delen av arbeidet som inneber interaksjon mellom dei ulike involverte aktørane. Dette inkluderer den lokaldemokratiske involveringa. Det er gjennom planprosessen samarbeid og samordning mellom dei ulike styringsnivå først og fremst vil skje.

Styringssystem siktar til måten det offentlege er organisert på, i denne oppgåva avgrensa til kommunen som folkevald organ og planstyresmakt, og jernbanesektoren som utbyggar av jernbaneinfrastruktur. Denne dimensjonen omfattar både korleis styringssystemet påverkar planprosessen og kva løysingar som blir valt i knutepunktutviklinga.

1.5 Metode

Oppgåva er bygd på teori- og dokumentanalyse. I teorigjennomgangen koplur oppgåva teori frå urbanismefeltet med prosessteori og styringsteori frå statsvitskapen. Den teoretiske gjennomgangen er organisert ut frå dei tre dimensjonane byform og knutepunktfunksjonar, planprosess og styringssystem, jamfør omtalen over. Den første problemstillinga blir svara på i det teoretiske kapitlet. Dette gjev ein tverrfagleg kunnskapsbasis for å analysere dei empiriske funna frå dokumentanalysen.

Dokumentanalysen er gjennomført i to delar, der den første delen er ein analyse av viktige styringsdokument i jernbanesektoren. Den andre delen er ein caseanalyse med gjennomgang av sentrale dokument frå planlegginga av ny stasjonslokalisering på Hamar. Føremålet med analysen av styringsdokument er å kunna avdekka korleis jernbanesektoren omtalar knutepunktutvikling og samarbeid med lokale styresmakter i dei formelle styringsdokumenta. Det kan medverka til innsikt i kvifor sektoren agerer som han gjer i konkrete planprosessar. Styringsdokumenta som er gjennomgått spenner frå tildelingsbrev fra Samferdselsdepartementet, via styringsdokument for Bane NOR og handlingsprogram for jernbanesektoren, til rettleiar om nasjonale og viktige regionale jernbaneinteresser i arealplanlegginga og rettleiar om heilskapleg knutepunktutvikling. Det gjev ein god breidde i styringsdokument, frå det overordna til det konkrete, og gjer det mogleg å analysera korleis knutepunktutvikling og planprosessar er vektlagd i sektoren som ein heilskap.

Caseanalysen i oppgåva gjort med utgangspunkt i kommunedelplan for dobbeltspor gjennom Hamar. Planlegginga har omfatta ulike alternativ for framtidig stasjonslokalisering på Hamar, som er det sentrale når det gjeld spørsmålet om knutepunktutvikling. Bakgrunnen for at denne casen er valt, er at han har skapt ein svært interessant debatt om sentral knutepunktlokalisering skal trumfe andre byutviklingsomsyn, og fordi han framleis er høgaktuell. Det er valt ein case med planlegging på overordna nivå fordi det er der dei strategiske vala blir gjort, i dette tilfellet kva stasjonslokalisering som skal leggjast til grunn.

Føremålet med caseanalysen er å analysera korleis styringssignala i jernbanesektoren blir omsett til praksis, og korleis sektoren samordnar seg med kommunen for å koma fram til løysingar som sikrar både nasjonale og lokale omsyn. Analysen omfattar både kva omsyn som får størst vekt i knutepunktutviklinga, det vil seia korleis kommunen og jernbanesektoren sine vurderingar skil seg frå kvarandre og høver med teorien, og korleis samarbeidet mellom dei to aktørane ser ut til å ha fungert. Dette vil gje grunnlag for å drøfta kva forståing jernbanesektoren har av eiga rolle og ansvar og korleis dei brukar makta si for å få gjennomslag for løysingane dei føretrekk.

Caseanalysen er i hovudsak gjennomført med utgangspunkt i dei formelle dokumenta frå planprosessen, det vil seia planprogram, planomtale, underlagsdokument til konsekvensutgreiinga, Jernbaneverket/Bane NOR sine tilrådingar og fråsegner i saka og kommunen sine saksframlegg og vedtak. I tillegg er det henta informasjon frå ulike moglegheitsanalysar som kommunen har fått gjennomført, for å setje analysane som jernbanesektoren har gjennomført i perspektiv.

Den empiriske delen av oppgåva er gjennomført utan intervju. Dette valet er gjort på bakgrunn av at forfattaren er tilsett i planavdelinga i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som har hatt kommunedelplan for dobbeltspor gjennom Hamar inne til handsaming på grunn av uløyste motsegner. Planen kan dessutan koma til ny handsaming i departementet dersom ein lokalt heller ikkje kjem til semje om det siste planforslaget. Det gjer at det ville vera umogleg å gjennomføra eit intervju som ein nøytral part. Det er likevel valt å gå vidare med Hamar som case på grunn av at spørsmåla som blir reist er så aktuelle og fordi dokumenta i saka gir tilstrekkeleg informasjon til denne oppgåva.

1.6 Avgrensing

Oppgåva er tematisk vid og ambisiøs når det gjeld omfanget av teori og empiri. Det har difor vore naudsynt å gjera ei rekke avgrensingar for å kunna gjera oppgåva tilstrekkeleg fokusert. Først og fremst er oppgåva avgrensa til utvikling i og rundt sjølve knutepunktet, og ikkje til kompakt byutvikling meir generelt. Det har vore naudsynt for å unngå at det kjem inn for mange faktorar som ikkje har direkte med jernbanesektoren å gjera. Dette har dessutan vore til hjelp for å kunna spissa problemstillinga tilstrekkeleg. For å avgrensa ytterlegare, er hovudvekta på samarbeidet mellom jernbanesektoren og kommunen, som er dei klart viktigaste aktørane ved utvikling av jernbanestasjonsområde. Medverknad frå befolkninga kunne vore eit relevant tema knytt til caseanalysen, men er valt bort fordi det hadde blitt for omfattande og heller ikkje er naudsynt for å svara på problemstillinga. På same vis er det fleire effektar av knutepunktutvikling som har fått lite omtale, fordi dei er mindre relevante for å analysera jernbanesektoren som aktør. Det gjeld til dømes påverknaden på den private eigedomsmarknaden og effektane for bustadsosiale spørsmål.

Dersom omfanget av prosessteori og styringsteori hadde vore større, kunne det truleg gjeve ytterlegare perspektiv til analysen. Samstundes har det vore ønskjeleg at hovudtyngda av oppgåva ligg i urbanismefeltet, og at desse andre felta er eit supplement for å gje nye perspektiv til forståinga av den fysiske planlegginga. Analysen av jernbanesektoren er avgrensa til styringsdokument som er aktuelle for plan- og utbyggingssida, og omfattar ikkje sektoren som ein heilskap. Av omsyn til kapasiteten er det heller ikkje gått nærare inn i ulike utgåver av nasjonal transportplan. Det har òg samanheng med at dei analyserte styringsdokumenta har referansar til dei mest relevante føringane i nasjonal transportplan.

Av omsyn til arbeidsomfanget er oppgåva avgrensa til eitt case. Det har gjort det mogleg med grundigare analysar ved å gå inn i ein større breidde av dokument. Det gjer at analysen av dei byplanmessige grepa ikkje blir for overflatisk, noko som hadde vore uheldig i ei

oppgåve i urbanisme. Det er likevel ikkje gjort analysar av alle dei offentleg tilgjengelege dokumenta frå planprosessen, men avgrensa til dei som er mest relevante for å kasta lys over samordninga og samarbeidet mellom jernbanesektoren og kommunen. Til dømes er det lagt mest vekt på dei dokumenta der vurderingane og avvegingane til jernbanesektoren og kommunen går fram. Ikkje alle spørsmål som er aktuelle i Hamar-casen er drøfta like grundig, til dømes gjeld dette spørsmåla om påverknaden på Åkersvika naturreservat og nedbygging av dyrka mark. Desse spørsmåla er vurdert som mindre viktige for å kasta lys over jernbanesektoren som aktør i knutepunktutvikling.

1.7 Oppbyggnaden av oppgåva

Denne oppgåva er delt inn i ei innleiing, eit teorikapittel, ein analyse av styringsdokument i jernbanesektoren, ein caseanalyse av Hamar stasjon og til slutt ei oppsummerande drøfting.

Kapittel 2 er utgjert det teoretiske grunnlaget for oppgåva, og er delt inn i tre underkapittel. Det første underkapitlet omhandlar knutepunktutvikling som byplangrep og kva som skal til for å utvikla knutepunkt som både sikrar effektiv og miljøvennleg transport og som har gode bykvalitetar. Det andre underkapitlet omhandlar planprosessen som arena for samordning, med vekt på korleis utvekslingssoner kan medverka til betre å forstå og handtera kompleksiteten i knutepunktutvikling. Det tredje underkapitlet omhandlar styringssystem i offentleg sektor med særleg vekt på effektar av New Public Management-reformer.

Kapittel 3 er ein analyse av styringsdokument i jernbanesektoren. I kapitlet er teorien knytt til New Public Management teken i bruk for å analysera korleis sektoren blir styrt. Teorien om knutepunktutvikling er teken i bruk for å analysera dei føringane for knutepunktutvikling som blir gitt i dei aktuelle styringsdokumenta.

Kapittel 4 er ein caseanalyse av kommunedelplanprosessen for fastsetting av trasé for dobbeltspor gjennom Hamar og lokalisering av ny jernbanestasjon. Analysen er gjort med vekt på samordninga og samarbeidet mellom jernbanesektoren og kommunen. I kapitlet er dei ulike stasjonsalternativa analysert ut frå teorien knytt til knutepunktutvikling, og det er trekt inn perspektiv frå teorien knytt til New Public Management og utvekslingssoner.

Kapittel 5 er ei oppsummerande drøfting, der trådane frå dei to analysekapitla blir samla og drøftingane blir tekne eit steg vidare. Til slutt er det dei ei drøfting av kva dei teoretiske og empiriske funna syner av moglegheiter for å forbetra samarbeidet og samordninga mellom jernbanesektoren og kommunane i arbeidet med knutepunktutvikling.

2 Teorigrunnlag

I dette kapitlet blir det gjort greie for det teoretiske grunnlaget for oppgåva. Kapitlet skal dessutan svare på punkt 1 i problemstillinga. Føremålet med kapitlet er såleis å gjera greie for kva ulike teoriar seier er viktig i knutepunktutvikling når det gjeld byform, knutepunktfunksjonar, prosessgjennomføring og aktørsamarbeid. Teorigrunnlaget er henta dels frå urbanismefeltet, dels frå statsvitenskapen. Ved å kopla teori frå desse to fagfelta, gir kapitlet eit tverrfagleg og utgangspunkt for analysane som er gjort i kapittel 3 og 4.

Det første underkapitlet tek føre seg teori knytt til byform og knutepunktfunksjonar samt dynamikken mellom desse to funksjonane. Interaksjonane mellom knutepunktfunksjonar og stadfunksjonar er avgjerande for å forstå utfordringane i knutepunktutvikling, og er difor lagt stor vekt på. Hovudkjeldene er bøkene «The New Transit Town: Best Practices in Transit-Oriented Development», redigert av Hank Dittmar og Gloria Ohland (2004), og «Cities on Rails: The Redevelopment of Railway Station Areas» av Luca Bertolini og Tejo Spit (1998). Dette er supplert med både norske og utanlandske fagartiklar og studiar med oppdatert kunnskap om areal- og transportplanlegging, byplanlegging og knutepunktutvikling. Eit særleg viktig supplement har vore studiar frå Transportøkonomisk institutt (TØI), som det fremste forskingsmiljøet i Noreg når det gjeld samanhengen mellom transport og arealbruk.

Det andre underkapitlet tek føre seg planprosessen som arena for avklaring av interesser. Det blir vist korleis planlegginga er påverka av ulike styringslogikkar og interne spenningar, som skal løysast gjennom samordning og samarbeid i konkrete planprosessar. Vi vil sjå at dette gjer seg klart gjeldande i knutepunktutvikling, som er prega av eit samansett aktørbiletet med delvis motstridande interesser. I kapitlet blir det vist korleis såkalla «trading zones», eller «utvekslingssoner», kan takast i bruk i planlegginga. Teorigrunnlaget er henta frå eit kapittel i boka «Urban Planning as a Trading Zone», som er skriva av Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo (2013), samt ein artikkel av geografen Helka Kalliomäki (2015). Ut frå dette konseptet ser ein planprosessen som ein arena for forhandling, der partane kan koma fram til gjennomførlege løysingar sjølv om dei står langt frå kvarandre. Dette kan medverka til ei meir realistisk tilnærming til dei komplekse planprosessane for knutepunktutviklingsprosjekt.

Det tredje underkapitlet tek føre seg styringssystem i offentleg sektor. Det blir lagt vekt på korleis forvaltningsreforma New Public Management (NPM) påverkar aktørbiletet og politikk i samfunnet. Dette er viktig for å forstå den indre logikken i jernbanesektoren og samspelet mellom sektoren og kommunen som lokalpolitisk styresmakt. Føremålet er å visa korleis

reformer basert på NPM påverkar styringa av offentleg sektor, og såleis medverkar til å endra aktørbiletet i knutepunktutvikling. Det teoretiske grunnlaget er basert på kjelder frå mellom andre Tom Christensen og Per Læg Reid, som er sentrale innan dette feltet i Noreg.

2.1 Byform og knutepunktfunksjonar

Knutepunktutvikling er i dag ein viktig strategi for å samordna areal- og transportplanlegginga. Føremålet er særleg å redusera transportbehovet, leggja til rette for meir klimavennlege transportformer og unngå arealkrevjande byspreiing. I dette underkapitlet er ein gjennomgang av kva ulike teori seier om effektane av knutepunktutvikling på transportvanar og miljø, og kva som skal til for å utvikla gode knutepunkt som både gir eit effektivt transporttilbod og som er gode stader å bu og leva.

2.1.1 Kva forstår ein med knutepunkt og knutepunktutvikling?

Utgangspunktet for all knutepunktutvikling er eit kollektivknutepunkt. Tennøy et al. (2017, 23) skriv at knutepunkt ofte er å forstå som ulike typar underordna senter, som har minst to eller tre kryssande kollektivlinjer, men at òg område nær kollektivhaldeplassar kan bli omtala som kollektivknutepunkt. Bertolini og Spit (1998, 10) skriv at jernbanestasjonar, sett som trafikkknutepunkt, er stader der transportårer kryssar kvarandre og blir knytte saman i eit nettverk. Knutepunkt er altså eit vidt omgrep, som kan femna alt frå sentralstasjonar på jernbana til haldeplassar på ei bybane eller for buss. I denne oppgåva blir omgrepet først og fremst brukt om jernbanestasjonen som knutepunkt i eit regionalt nettverk, der byar og stader er knytt saman av jernbana og med stasjonane som overgangssoner til andre transportformer som buss, sykkel, gange og bil.

Bertolini og Spit (1998, 12) skildrar jernbanestasjonsområde som tette og varierte lappeteppar av ulike typar bruk og formgjeving som har bygd seg opp over tid. Dei peikar på at påverknaden frå stasjonen kan strekka seg langt ut frå nærområdet, samstundes som sjølv dei næraste omgjevnadane ikkje treng ha nokon relasjon til stasjonen (ibid.). På bakgrunn av dette foreslår dei følgjande definisjon av stasjonen som stad i byen (ibid., 13):

«Alt bygd og ope areal, med dei aktivitetane som går føre seg der, avgrensa av gangraden frå stasjonsbygningen, justert etter situasjonsavhengige fysisk–psykologiske, funksjonelle–historiske og utviklingsrelaterte eigenskapar.»

Sjølv om gangraden er utgangspunkt, er ikkje definisjonen heilt intuitiv og kan ikkje raskt avgrensast i eit kart. Definisjonen inneber i staden at det i kvart enkelt høve må gjerast ein analyse av stasjonen sin plass i byen, og tek høgde for at dette kan endra seg over tid.

I ein rettleiar for heilskapleg knutepunktutvikling, utarbeidd av Vegdirektoratet, Jernbanedirektoratet og KS (2018, 8), er knutepunktutvikling forstått slik:

«Utvikling av knutepunkter betyr at man binder sammen transportsystemet bedre og sikrer mer sømløse overganger mellom ulike transportmidler. ... Lokaliseringen av knutepunktet må tilpasses by- eller tettstedsstrukturen. Et godt lokalisert knutepunkt vil legge grunnlaget for eiendomsutvikling og sikre gode urbane kvaliteter i tilknytning til knutepunktet der dette er aktuelt.»

Ein av forkjemparane for knutepunktutvikling, Peter Calthorpe (2016, 522), er klar på at kollektivtransporten treng fotgjengarvennleg urbanisme ved start- og målpunkta for å fungera godt (ibid.). Utvikling av knutepunkt handlar såleis ikkje berre om å ha eit godt integrert transportsystem, men òg om korleis ein utviklar byen rundt dette systemet og byggjer opp under det. Hovudpoenget hans er at urbanisme, kompakt byutvikling og eit utbyggingsmønster som gjev korte avstandar legg tilhøva til rette for gange og kollektivtransport i staden for bil (ibid., 523).

Knutepunktutvikling handlar dimed om å utvikla både transportsystemet og byen med utgangspunkt i knutepunkt. Frå ein urbanismeståstad kan knutepunktutvikling såleis definerast som *fotgjengarvennleg byutvikling med utgangspunkt i knutepunkt for kollektivtransport*.

2.1.2 Ideen bak knutepunktutvikling

Byar har alltid oppstått der det har vore grunnlag for spesialisering og vekst, til dømes basert på funksjonen som maktsentrum, marknadsplass eller transportknutepunkt (Vatne 2005, 13-14). Utbygging i område med knutepunktfunksjonar har såleis lange tradisjonar. I moderne tid har byutviklinga likevel blitt prega av sterke krefter som fører til byspreiing.

Privatbilen har lenge vore, og er framleis, ein viktig drivar for dette. Allereie i 1945 hadde Harris og Ullman erkjent at forma på byen blei endra av den nye transport- og lokaliseringslogikken som kom med dei sosiale, økonomiske og politiske kreftene som den auka bilbruken slapp laus (Fyfe og Kenny 2005, 46-47). Harris og Ullman (2005, 51-54) utarbeidde ein fleirkjernemodell for å skildra dei nye byområda, som tok høgde for at arealbruken var i ferd med å bli bygd opp rundt fleire separate kjernar – inkludert forstader – og ikkje lenger rundt eitt, sentralt punkt. I vår tid har det tradisjonelle skiljet mellom byen og resten av verda blitt perforert gjennom byspreiing og urbanisering som ein livsstil, slik Jayne og Ward (2017, 14) skriv i ein introduksjon til urban teori, med tilvising til Amin og Thrift.

Ved å lesa kva arkitektane Alison og Peter Smithson (1958, 385-388) skreiv i 1958, er det lett å forstå korleis draumen om fridom og mobilitet kom til å forma byutviklinga og gjera oss avhengige av bilen:

«Mobility has become the characteristic of our period. Social and physical mobility, the feeling of a certain sort of freedom, is one of the things that keeps our society together, and the symbol of this freedom is the individually owned motor-car.»

Det er i ei slik bilbasert verkelegheit knutepunktutvikling har blitt reintrodusert som ein måte å byggja by på. Ulempene ved byspreiing har blitt tydelegare, og det er eit ønskje om å finna løysingar som reduserer presset på areal og ressursar og som får ned klimagassutsleppa, jamfør til døme nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019, 21). Det handlar om å få til meir miljøvennlege formar for byutvikling, som samstundes gjev attraktive stader å bu og svarar på trongen for mobilitet og fridom. Sjølv om mange av dei formene for byutvikling me i dag ønskjer å attskapa var vanlege før bilen, er det likevel ei ny utfordring å tilpassa utviklinga til bilbaserte byar, slik Dittmar, Belzer og Autler (2004, 5) peikar på.

Den amerikanske arkitekten, urbanisten og forfattere Peter Calthorpe har vore ein tydeleg forkjempar for by- og regionplanlegging si rolle i å motverka klimaendringar, særleg gjennom meir kompakte byar med betre kopling mellom arealbruk og transport (LeGates og Stout 2016, 511). Calthorpe kom i 2011 med boka «Urbanism in the Age of Climate Change». Der argumenterer han for at urbanisme «... er vårt mest potente våpen mot klimaendringar, stigande energikostnader og miljøødeleggingar» (Calthorpe 2016, 520). Det grunnleggjer han med at kompakt byutvikling mellom anna kan løysa transportutfordringane, som han meiner er heilt sentralt ettersom transport utgjer ein så stor del av klimagassutsleppa og energiforbruket vårt (ibid., 519).

Calthorpe (2016, 518) hevdar klimaendringar og miljøvern peikar mot dei same løysingane for byutvikling som mellom andre Jane Jacobs kom fram til av sosiale og kulturelle omsyn. Calthorpe forfektar såleis ein tradisjonell form for urbanisme, der dei menneskelege behova står sentralt. Calthorpe (ibid.) anerkjenner Jacobs sine tre tradisjonelle, urbane verdiar – offentlege rom, menneskeleg skala og mangfald – men ønskjer å leggja til *vern* og *eit regionalt perspektiv*. Han er oppteken av å sikra miljøverdiane, redusera ressursbehovet og å sikra kultur og historiske element, og meiner løysinga på dagens problem er å utvida den urbane tradisjonen med eit samanhengande regionalt nettverk av stader (ibid.). Med ein godt

planlagd region, kombinert med strengt vern, eit omfattande kollektivtilbod og grøn teknologi, meiner han me kan leggja til rette for mange ulike måtar å leva berekraftige liv (ibid.).

Knutepunktutvikling – «Transit-Oriented Development (TOD)» på engelsk – står sentralt i dette tankesettet, og blir av støttespelarar omtala som «den nye regionale byggjeklossen», sjå til dømes Dittmar og Poticha (2004, 20).

På slutten av 80-talet og byrjinga av 90-talet, var Calthorpe sentral i utviklinga av TOD-konseptet (Carlton 2009, 1). TOD inneber mellom anna fotgjengarvennleg utvikling rundt kollektivknutepunkt, med høg tettleik, enkel tilgang til kollektivtransport, eit mangfald av bustadtypar og tilbod, og med vekt på å utvikla knutepunktet som stad (Dittmar og Poticha 2004, 22). Sjølv om TOD i utgangspunktet er eit amerikansk konsept, er omgrepet etter kvart teke i bruk òg i europeisk og asiatisk samanheng (DeVos, VanAcker og Witlox 2014). Eit døme på dette, er ein studie som samanliknar politikk og praksis innan knutepunktutvikling i Wien, Amsterdam og Stockholm (Pojani og Stead 2018, 94). Forfattarane skriv at TOD, rett nok under andre nemningar, har vore eit planprinsipp i desse byane sidan andre verdskrigen, og såleis ikkje er ei ny amerikansk oppfinning (ibid., 115).

Knutepunktutvikling i norsk planlegging og politikk

I Noreg har måla om fortetting og knutepunktutvikling utvikla seg over ein periode på minst 50 år. Skjeggedal et al. (2003) gjev i ein artikkel i PLAN eit tilbakeblikk på «fortetting» i norsk byplanlegging. Der skriv dei at planleggarane allereie på 1960-talet var blitt svært skeptiske til spreining av busetnaden, og at omgrepet fortetting var aktuelt frå tidleg på 1970-talet (ibid.). Med prosjektet «Natur- og miljøvennlig tettstedsutvikling» (NAMIT), som Miljøverndepartementet fekk i gong i 1988, skriv Skjeggedal et al. (ibid.) at det òg blei ei auka vektlegging av transport i miljøvennleg byutvikling: No skulle ein stor del av framtidig utbygging skje som fortetting, for å redusera transportbehovet og nedbygging av verdfulle natur- og kulturlandskap. Desse prinsippa, peikar dei på, kan finnast att i rikspolitiske retningslinjer for samordna areal- og transportplanlegging, som kom i 1993 (ibid.). Når ein les retningslinjene, kan ein sjå at fortetting i knutepunkt for kollektivtransporten er antyda allereie her: Det blir nemleg slått fast at i gangavstand frå knutepunkta kan utbyggingsomsyn tilleggjast større vekt enn vern, så lenge «... det planlegges en konsentrert utbygging og tas hensyn til kulturmiljøer og grøntstruktur» (Miljøverndepartementet 1993).

Næss et al. (2009, 116) peikar på at det sidan 1990-åra har vore ein høg grad av fagleg og politisk semje om fortetting som hovudstrategi i byutviklinga i Noreg, og meiner at «I den norske diskursen blant byplanleggere har kompaktbyen oppnådd hegemonisk status som modell for bærekraftig byutvikling». Sidan den gong har måla om fortetting og

knutepunktutvikling berre blitt styrkt. I 2014 kom det nye statlege planretningslinjer for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging. Av retningslinjene går det mellom anna fram at «I by- og tettstedsområder og rundt kollektivknutepunkter bør det legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon» og vidare at «Knutepunkter for kollektivtrafikken bør ha gode overgangsmuligheter mellom ulike transportmidler» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a). Målet om knutepunktutvikling har på dette tidspunktet teke ei tydeleg form.

Dette er òg synleg i samferdselspolitikken. I nasjonal transportplan 2014–2023, som blei lagd fram i april 2013, er knutepunktutvikling gjeve god plass. Det handlar om å byggja tett rundt knutepunkta for å få ned transportbehovet og redusera negative miljøverknader for samfunnet (Samferdselsdepartementet 2013, 152). Det er likevel transportfunksjonane som står i sentrum: «Knutepunktene viktigste funksjon er å gi tilgang til et sammenhengende kollektivnett med mulighet for sømløse og trygge reiser for kundene» (ibid.).

Knutepunktutvikling skal samstundes forsvara store investeringar på InterCity-jernbana:

«For å oppnå høyest mulig nytte av den sterke prioriteringen av IC-strekningene må jernbaneinvesteringene følges opp gjennom at arbeidsplasser og boliger i større grad etableres rundt stasjonene, og at knutepunkt og tilbringertilbud utvikles slik at det støtter opp under togtilbudet. Det vil derfor viktig at lokale myndigheter støtter opp under IC-satsingen.» (Samferdselsdepartementet 2013, 62)

Våren 2019 kom regjeringa med nye nasjonale forventingar til kommunal og regional planlegging, som viser at knutepunktutvikling har høg prioritet. I dokumentet har styrkt knutepunktutvikling fått si eiga overskrift, og teksten kan vanskeleg forståast på anna vis enn at regjeringa ser dette som eit sentralt verkemiddel i areal- og transportpolitikken og i bypolitikken (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019, 21):

«Av omsyn til arealeffektivitet, reduserte klimagassutslepp og byspreiing, meiner regjeringa at det er viktig å leggje til rette for utbygging rundt kollektivknutepunkt i byar og tettstedar. Det vil også kunne styrkje grunnlaget for levande byar, meir kollektivtransport, sykling og gange.»

2.1.3 Knutepunktet i eit effektivt og miljøvennleg transportsystem

Calthorpe (2016, 522) skriv at eit godt transportsystem har mange lag som støttar opp om kvarandre: alt frå lokalbuss, trikk og bybane til undergrunnsbane og pendlartog. Det er likevel fotgjengaren som står i sentrum i knutepunktutvikling. Calthorpe (2016, 522) seier det slik: «Det er kollektivtransporten som er avhengig av fotgjengarar, ikkje omvendt». Dittmar og

Poticha (2004, 37) framhevar at fotgjengarvennleg utvikling gjev fleire kollektivbrukarar, så lenge skalaen er stor nok og transporttilbodet er godt nok. Dei skriv at tettleiken rundt stasjonen, frekvensen på avgangane og reisetida verkar saman og er dei viktigaste faktorane for å få folk til å velja kollektivtransport framfor bil (ibid., 36). Bertolini og Spit (1998, 26) kjem fram til den same konklusjonen, og peikar på at mobilitets- og urbaniseringsmønsteret betyr mykje for konkurransekrafta til toget, og at ei betring av togtilbodet berre vil ha marginal effekt viss ein ikkje samstundes tek tak i desse bakanforliggande faktorane.

Avgangsfrekvens og reisetid er ikkje tema for denne oppgåva. Samstundes er dette viktige tema i knutepunktutvikling, for det seier seg sjølv at høg tettleik rundt stasjonen ikkje hjelper mykje om desse to andre faktorane ikkje til ein viss grad er på plass. Dittmar og Poticha (2004, 36) peikar på at ein må opp i avgangar kvart femtande minutt før kollektivtransporten nærmar seg å vera konkurransekraftig med bil. Samstundes, skriv dei, må reisetida vera konkurransedyktig òg når ein inkluderer stopp på haldeplassar, noko som inneber at hastigheita må vera ein god del høgare enn ein kan klara med bil (ibid.).

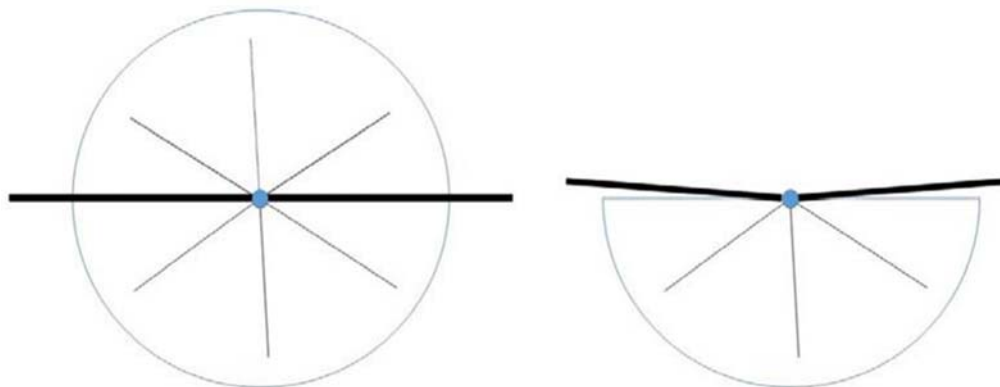
Bertolini og Spit (1998, 31) har sett på korleis jernbanestasjonar må integrerast i byen for å styrkja toget som transportform, og særleg når det gjeld pendling, som dei peikar på er den marknaden der toget står sterkast i høve til andre transportmiddel. Dei meiner eit avgjerande grep er å forbetra integrasjon mellom tog og andre former for transport (ibid.). Dei understrekar at det er kvaliteten og effektiviteten på reisa frå dør til dør som avgjerande for passasjerane, og som difor må vera konkurransedyktig (ibid., 32). Dei meiner difor stasjonen må bli ein integrert heilskap, med full tilkopling både når det gjeld infrastruktur (tog, buss, T-bane, drosje, parkering) og service (shopping, informasjon) (ibid., 35). Dette inneber at ein ikkje kan drive vellukka knutepunktutvikling rundt ein togstasjon utan at ein tek omsyn til transporteffektivitet for brukarane.

Dittmar og Poticha (2004, 23) trekkjer på si side fram det dei kallar «lokalitetseffektivitet». Det inneber høg tettleik, slik at det er nok kundar innan gang- og sykkelavstand til at kollektivtransporten kan drivast effektivt, lett tilgjengelege haldeplassar med hyppige avgangar, slik at brukarane enkelt kan nå destinasjonen, og eit nettverk av fotgjengarvennlege gater (ibid.). I den same boka refererer Ellen Greenberg (2004, 57) til dette som knutepunktutviklingas ABC: aktive, gangbare gater, byggjetettleik og skala, og god integrering av kollektivtransport.

Høg tettleik handlar om å skapa korte avstandar mellom kollektivtransporten og brukarane, som skal til og frå bustadar, kontor, handel og servicetilbod. Men kva inneber eigentleg høg

tettleik, og kva er «riktig» tettleik? Greenberg (2004, 74) peikar på at det ikkje er nokon absolutte standardar for tettleik i knutepunktutvikling, men at knutepunkta i alle fall må ha ein tettleik som er minst like høg som elles i lokalsamfunnet.

Øksenholt et al. (2016, 65) finn i ei TØI-undersøking at eit bustadområde bør ha 3–5000 innbyggjarar dersom det skal ha eit lokalt handels- og servicetilbod samt god kollektivdekning. Denne utbygginga meiner dei bør skje i 5- eller høgst 10 minuttsgange frå sentrum (ibid., IV). Kor høg tettleik dette krev, vil avhenga av om senterfunksjonane ligg midt i området eller i utkanten (Figur 2). Dersom senterfunksjonane ligg midt i området, finn dei at tettleiken må vera 7,8 til 13 innbyggjarar per dekar om alle skal bu innanfor 5 minuttsgange frå senteret og 2,3 til 3,8 innbyggjarar per dekar dersom alle skal bu innanfor 10 minuttsgange frå senteret (ibid., 32). Dersom senterfunksjonane ligg i utkanten, slik at utviklinga berre kan skje på den eine sida, må tala doblast (ibid.). For samanlikning viser dei til at Oslo indre by (til dømes Majorstuen) har ein tettleik på rundt 14 personar per dekar, drabantbyar (til dømes Lambertseter) rundt 5 personar per dekar og tette småhusområde (til dømes Grefsen/Kjelsås) rundt 4 personar per dekar. Det må understrekast at TØI-undersøkinga gjaldt utvikling av sjølvstendige bustadsatellittar, og ikkje område som inngår i ein bysamanheng, der handels- og transporttilbodet i tilgrensande område kan støtta opp om kvarandre. Tala gjev likevel ein indikasjon, og viser at eit område ikkje treng å ha tettleik som Oslo indre by for å vera kollektivorientert.



Figur 2: Eit randsonesenter (til høgre) krev dobbelt så stor tettleik for å ha plass til like mange innbyggjarar som eit sentralt senter (venstre). Det blå punktet symboliserer trafikknutepunktet og senterfunksjonen, den svarte linja kollektivtransportåra og dei grå strekane tilførselsvegane frå bustadområda. Illustrasjon: Øksenholt et al. (2016, 30).

Tennøy et al. (2017, 130) har gått gjennom kunnskapsgrunnlaget knytt til areal- og transportutvikling for klimavennlege og attraktive byar, og finn at det meste av kunnskapen er utvikla for større byar, og at det manglar forsking på effektane i små og mellomstore byar. I ein relativt ny studie finn likevel Øksenholt og Gregersen (2017, I) at på Hamar vil fortetting i

sentrum (det vil seie stasjonsnær, sentral lokalisering) i gjennomsnitt redusere talet på kjøretøykilometer med 21 prosent per busett og 14 prosent per tilsett, samanlikna med ei lokalisering utanfor. Samstundes vil bustad- og arbeidsplasslokalisering i stasjonsnære og sentrale område redusere bilandelen med 12 prosentpoeng på arbeidsreiser og 6 prosentpoeng på bustadtilknytte reiser, samanlikna med dei som har bustad eller arbeid utanfor sentrum (ibid.). Dette viser kollektivnær utvikling av bustader og arbeidsplassar vil redusere bilbruken òg i mindre byar.

Fotgjengarvennlege gater er eit viktig grep for å henta ut effektane av fortetting. Fotgjengarvennlege gater handlar på den eine sida om å gjera det enkelt og praktisk å ta seg fram til fots, på den andre sida om å gjera det interessant og attraktivt å gå. Ellen Greenberg (2004, 70) skriv at aktive, gangbare gater er ein funksjon av mange urbane element som verkar saman. Ho peikar på blanda bruk som ein føresetnad for å skapa aktive gatemiljø, og at fyrsteetasjen bør haldast av til føremål som skaper fotgjengaraktivitet (ibid.). Greenberg (ibid., 71) peikar på at offentlege rom òg ein viktig del av miksen, og framhevar at blandinga av føremål må reflektera både dagens tilhøve og kva utviklingsmål ein har lokalt.

Greenberg (2004, 71) understrekar at ein viktig faktor for fotgjengarvennlege gater at bygningane er orienterte mot gata og ikkje dratt tilbake frå fortauet. Kvartala bør dessutan ikkje vera større enn at det kan leggast inn mange koplingar mellom gatene og dimed eit meir finmaska nettverk med mange ulike rutealternativ for gåande (ibid.). Greenberg (ibid.) nemner 60 til 100 m som eit aktuelt døme, eit anna har inntil 180 m lange kvartal. Dette er på line med typiske kvartalsstrukturar i Oslo, som Grünerløkka og Majorstua. Vidare peikar Greenberg (ibid., 73) på at det i planlegging av knutepunkt bør setjast krav til gatestandard, med kopling til det eksisterande gatenettet i området. Ho tilrår dessutan at planen har restriksjonar på parkering, slik at ein unngår parkering mellom bygg og gate eller omfattande overflateparkering (ibid.). Dette er viktig for å unngå at parkerte bilar blir eit hinder for gåande og fordi god tilgang på (gratis) parkering i seg sjølv fremjar bilbruk (Daisa 2004, 121). I tillegg er parkering arealkrevjande, og tek areal som kan utnyttast meir effektivt på andre måtar.

I ein artikkel frå 2013 drøftar Guerra og Cervero (2013) kva gangradius ein bør ta utgangspunkt i ved knutepunktutvikling. Dei viser til at ein sirkel på «a half-mile-radius» (dvs. 800 m), tilsvarande 10 minuttts gange, har blitt ein slags standard i USA (ibid., 17). Etter å ha analysert 1500 stasjonar i 21 amerikanske byar, blei dei overraska over at dei berre i lita grad kunne føreseie om dei som budde innanfor ein gitt radius nytta kollektivtransport eller ikkje: Både 400 m, 800 m og 1200 m radiusar forklarte variasjonar i kollektivbruken omtrent like godt (ibid., 19). Dei fant likevel at 800 m fungerer best for å føreseie kollektivbruk for

bustader og at 400 m fungerer best for arbeidsplassar (ibid.). Dei konkluderer ut frå dette med at resultatane gjev eit visst truverd til å nytta 800 meter som nedslagsfelt for knutepunktutvikling, og at det er føremoner ved å konsentrera handel- og kontorutvikling enno nærare stasjonen (ibid., 21).

Basert på tal frå den nasjonale reisevaneundersøkinga 2013/2014, finn òg Øksenholt et al. (2016, 29) at 800 m er eit knekkpunkt: Når turen er under 800 m éin veg, føretrekk dei fleste å gå – og di kortare reisa er, di fleire er det som går og færre som køyrer bil. På avstandar over 800 meter (éin veg) overtek bilen som det mest brukte transportmidlet (ibid.). Med gjennomsnittleg gangfart svarar dette til om lag 10 minutt å gå, eller om lag 650 m i luftlinje (ibid., 31). Prosentdelen syklende held seg elles på ca. 10 % på reiser frå og med 600 m til og med 2,5 km, og er lågare i begge endar av skalaen (ibid., 29).

Det synest såleis å vera fagleg grunnlag for å nytta 10 minuttsgange, tilsvarande 800 m langs bakken eller 650 i luftlinje, som eit utgangspunkt for å avgrensa gangradien rundt eit knutepunkt. Desse tala blir såleis lagde til grunn i denne oppgåva. Det er likevel verd å merka at alt dette er gjennomsnittstal. Som Guerra og Cervero (2013, 18) påpeikar, påverkar reisemålet, føremålet med turen, kjønn, alder, arealbruk, tryggleik, vêret og parkeringstilgangen om folk er viljuge til å gå.

2.1.4 Knutepunktet som ein attraktiv og mangfaldig stad i byen

Sjølv om hovudargumentet for knutepunktutvikling er reduksjon av klimagassutslepp og annan negativ miljøpåverknad, er Calthorpe tydeleg på at dette omsynet ikkje åleine kan diktera byutviklinga. Han løftar difor fram stadutvikling som eit sentralt tema i knutepunktutviklinga. Calthorpe (2016, 520) formulerer det slik (mi omsetjing):

«Me vil aldri setja pris på byen berre fordi han er klimavennleg, energieffektiv eller blomstrar økonomisk; me kan berre setja pris på han når me elsker han som stad – som berar av den kulturelle identiteten vår, som kulisse for det sosiale livet vårt og som eit landskap der me skaper våre eigne personlege forteljingar.»

Dittmar og Poticha (2004, 37) skriv at knutepunktutvikling handlar om «å skapa og utnytta synergjar». Desse synergiane oppstår ikkje berre mellom høg tettleik og eit godt transporttilbod slik me har vore innoanfor, men som dei skriv, òg «mellom lokalsamfunn og region, mellom arbeid og bustad, ... mellom menneska og eit levande lokalsamfunn og mellom ulike generasjonar, inntektsnivå og menneske» (ibid.). Dei argumenterer med andre ord for ei kjensle for det lokale, som dei meiner må takast omsyn til ved at utviklinga blir

tilpassa den aktuelle staden, med løysingar som fungerer akkurat der (ibid., 22). Slik blir utviklinga av nabolaget sentralt i deira forståing av knutepunktutvikling, der eit godt nabolag gjev grunnlag for miljøvennlege transportval – ikkje omvendt.

For å byggja slike nabolag, meiner Dittmar og Poticha (ibid., 22) det må leggjast vekt på at stadane tilbyr folk dei fasilitetane dei treng. Dei hevdar stadutvikling – og her er dei på line med Calthorpe – kan vera ein like viktig faktor for å lukkast med knutepunktutvikling som tilgangen til kollektivtransport (ibid.). I deira forståing har altså knutepunktutvikling ei kvalitativ side som er like viktig å lukkast med som dei faktorane som lettare kan målast. Berre ved å ta omsyn til dei kvalitative faktorane kan ein få til ei god knutepunktutvikling. Motsetninga til dette er det som mellom anna Renne (2009, 1) referer til som *kollektivnær* utvikling – det vil seia utvikling som ligg nær kollektivtransport utan å eigentleg byggja opp under han.

Ein fellesnemnar for kvalitetane som er knytt til byen og knutepunktet er tilgjenge og mange valmoglegheiter. For Dittmar og Poticha (2004, 25) handlar det om å ha eit mangfald av aktivitets- og tenestetilbod som kan nåast til fots, eit variert tilbod av bustader som passar folk i ulike livsfasar og moglegheit til å bu nær arbeidsplassen. Dei er opptatt av at kompakte knutepunkt gjer det mogleg å få unna fleire ærend på same tur og rimelegare enn om ein må bruka bil, og at det gjer det enklare å koma seg rundt både for dei yngste og dei eldste (ibid.). Såleis kan knutepunkta vera særleg attraktive for einpersonhushald, eldre, åleineforsørgjarar og folk med nedsett funksjonsevne – noko som òg gjer det viktig å kunna tilby rimelege bustader med høg kvalitet i desse områda (ibid.).

Kva type bustader og bustadområde er det i så fall ein bør byggja i knutepunkta? Tennøy et al. (2017, 44) peikar på at det er tradisjonell kvartalsstruktur i karré som best kombinerer høg tettleik med gode bukvalitetar og gode uteareal, samstundes som dei gir gode, urbane gaterom. Dei viser til Ståhle, som finn at dei som bur i tette byområde opplever betre tilgjenge til grøntområde enn dei som bur meir spreidd, og forklarar dette med at grøntområde gjerne er godt integrert i bystrukturen i tette byområde og at areala oftast er opparbeidde slik at dei, trass avgrensa storleik, har høg bruksverdi (2017, ibid., 62).

Dittmar og Poticha (2004, 30) meiner det ikkje har vore gjort nok for å gjera knutepunkta attraktive, og meiner difor det er naudsynt å leggja meir vekt på stadutviklingsaspektet for å lukkast betre med knutepunktutvikling. Dei peikar på at knutepunkta må utviklast til trygge, varierte og attraktive stader, det vil seia med gode fysiske og visuelle samband med omgjevnadane, og med møteplassar og område for lek og opphald (ibid., 31). Løysingane må, understrekar dei, tilpassast den aktuelle staden, til dømes ved at ein byggjer vidare på

dei landskapsmessige kvalitetane (ibid.). Det inneber å ta i bruk lokalklima, landskap og økologi for å redusera energibruken og for å gje best mogleg fasilitetar for dei som skal bu der (ibid.). Knutepunktet må vidare veva saman ulike bygningstypologiar, ulik arealbruk og ulike tettleikar for slik å kunna ha eit tilbod for flest mogleg typar av brukarar (ibid.). Samstundes peikar Dittmar og Poticha (ibid., 32) på at utviklinga må vera fleksibel nok til å kunna ta høgde for framtidige endringar i befolkning og preferansar, og gje rom for fleksibilitet i bruk av eigedomar, offentlege rom og tenesteinfrastruktur.

«Urbanitet» er eit omgrep som i byutviklingssamanheng har vore mykje nytta for å skildra den attraktive og mangfaldige byen. Den anerkjente samfunnsgeografen og byforskaren Loretta Lees (2012, 23) har gjeve ei drøfting av kva urbanitet inneber, og om det i det heile tatt går an å planlegga det. Ho slår fast at urbanitet omfattar både sosiale-kulturelle tilhøve og dei bygde omgjevnadane (ibid., 25). Ho føreslår på bakgrunn av dette ein operasjonell definisjon av urbanitet som planleggarar kan ta i bruk, og listar opp følgjande faktorar (ibid.):

- Høg tettleik/fortetting
- Multifunksjonalitet/blanda bruk
- Moglegheiter for kulturelle opplevingar og utdanning
- Moglegheit for ulike buformer
- Moglegheit for ulike opplevingar i byromma
- Gjeninnføre gata som ein fotgjengarvennleg stad
- Eit offentleg transporttilbod
- Vektlegging av landemerke og lokal eigenart
- Vekt på ein livleg bykultur
- Vekt på toleranse, gjensidig respekt og openheit i dei offentlege romma
- Tillate 'synlege' plassar for dei fattige, sosialt marginaliserte og/eller avvikande
- Relativt lik fordeling mellom ulike sosiokulturelle grupper
- Strategiar for å unngå gentrifisering

Som vi kan sjå, er det i stor grad overlapp mellom Lees sin urbanitet og det som Dittmar og Poticha framhevar som kjenneteikn ved eit godt knutepunkt. Ut frå dette er det nærliggjande å konkludera med at god knutepunktutvikling og god byutvikling er i nær slektskap.

2.1.5 Spenninga mellom funksjonane som stad og knutepunkt

Tennøy et al. (2017) har samanstilt eit kunnskapsgrunnlag om kva slags areal- og transportutvikling som kan medverka til at byar *både* blir meir klimavennlege og meir attraktive. Hovudkonklusjonen deira er at det ikkje treng vera nokon motsetnad mellom dei to

aspekta, og at tiltak som gjer byane meir klimavennlege ofte òg gjer byane meir attraktive for innbyggjarar og verksemder (ibid., 40). Det er likevel ein del utfordringar ved knutepunktutvikling som skil slike prosjekt frå anna type byutvikling.

Bertolini og Spit (1998, 43) meiner den særeigne utfordringa ved utvikling av stasjonsområde handlar om korleis ein kan klara å utnytte synergiane og samstundes handtere konfliktane mellom knutepunksaktivitetar og stadaktivitetar – mellom folk i rørsle og folk som held til i området (ibid.). Dei trekkjer fram følgjande positive og negative samanhengar mellom transport og utvikling: På den eine sida kan høg tilgjengelegheit gje den kritiske massen som er naudsynt for å utvikle bestemte typar aktivitet på staden, medan høg tettleik av aktivitet kan auka etterspurnaden etter transport (ibid.). På den andre sida kan høg tettleik redusere tilgjengelegheita, medan ein ved å optimalisera tilgjengelegheita for alle typar transport kan redusere livsvilkåra og dimed attraktiviteten til staden (ibid.).

Den store skilnaden mellom å utvikla eit knutepunkt og byutvikling elles, er såleis behovet for å balansera mellom omsynet til stadkvalitetane og til transportfunksjonen. Dittmar og Poticha (2004, 32) er tydelege på at knutepunktutvikling må løysa denne spenninga: Ein må både varetake stasjonen si rolle som trafikkknutepunkt i eit regionalt transportnett, og rolla han har som ein stad i eit nabolag. Dei viser med dette til den store utfordringa som ligg i at stasjonen er tilgangspunkt for folk som kjem med tog, buss, bil, sykkel og til fots – samstundes som han skal vera ein god plass å opphalda seg (ibid.). Bertolini og Spit (1998, 9) peikar på at identitetane som trafikkknutepunkt og som stad kvar for seg er grunnleggjande kjenneteikn ved stasjonar, samstundes som dei delvis er i motstrid med kvarandre. Dei meiner at dei komplekse interaksjonane mellom desse to identitetane såleis er eit kjernesporsmål i stasjonsutviklingsprosjekt (ibid.).

Dittmar og Poticha (2004, 32) meiner spenninga mellom stad- og knutepunktfunksjonane berre kan løysast ved at utviklinga tilpassast rolla den aktuelle stasjonen har i transportnettverket, og viser til at det trengs eit heilt ulikt tilbod rundt stasjonen i eit typisk arbeidsplassentrum enn i eit område i pendlingsområdet. Å forstå rolla den aktuelle stasjonen spelar i transportsystemet, er såleis nøkkelen til å planlegga for utvikling rundt han. Bertolini og Spit (1998, 9) meiner likevel både praksis og teori har vist at ein ikkje i tilstrekkeleg grad har forstått denne ambivalensen mellom identiteten som trafikkknutepunkt og stad, og korleis dei påverkar kvarandre.

2.1.6 utfordringar ved lokalisering og utvikling av stasjonsområde

Bertolini og Spit (1998, 36) peikar på at stasjonsområde ikkje utan vidare er attraktive utbyggingsområde, og viser til at det er mange døme på det motsette. Dei viser mellom anna til dei berykta TGV-'ørkenstasjonane' i Frankrike og X 2000-stasjonane i Stockholm-området, som ikkje har makta å gje ein urbaniseringseffekt på grunn av at dei ligg for perifert (ibid., 219). Ein svensk studie, som tek føre seg erfaringar frå 14 ulike jernbanestasjonar, viser at det blir mellom 25 og 35 prosent færre på- og avstigingar når stasjonen blir plassert utanfor sentrum av middelstore eller store byar i staden for i sentrum (Fröidh, et al. 2018, 8). Den same studien viser at sentralt plasserte stasjonar gjev vekst i befolkning og arbeidsplassar rundt stasjonen, medan ein ikkje finn slike effektar rundt perifere stasjonar (ibid., 7).

Bertolini og Spit (1998, 40) viser til at analysar frå Japan og Frankrike kan tyda på at auka togtilbod eller etablering av ein ny stasjon berre tiltrekkjer seg utvikling når andre føresetnader er til stades – og at det då oftast handlar om omlokalisert, og ikkje nyskapt, vekst. Slike føresetnader kan vera gode korrespondansar, nærleik til bysentrum, økonomiske tilhøve, tilgang på utbyggingsareal og offentleg politikk som støttar opp under denne type utvikling (ibid.). Bertolini og Spit (ibid.) peikar vidare på høge utviklingskostnader i kombinasjon med relativt låg avkastning og ambisjonar som ikkje er realistiske eller konkrete nok, som andre faktorar som kan hindra utvikling (ibid.). Saman med utfordringar knytt til byform, parkering, tilgjengelegheit og miljøkrav, kan dette gjera at stasjonsområdet ikkje er konkurransedyktig som utviklingsområde (ibid., 42).

Bertolini og Spit (ibid., 40) sin gjennomgang av sju europeiske case viser dessutan at den høge kostnaden ved utvikling av stasjonsområde favoriserer kortsiktige, høglønsame tilnærmingar, der kontor ofte dominerer. Dette heng truleg saman med at transportsektoren og dei nasjonale styresmaktene ofte ser eigedomsutvikling som ein måte å fanga opp verdiauken som statleg infrastruktur fører med seg, slik at dei kan redusera dei statlege investeringskostnadane (Dittmar, Belzer og Autler 2004, 6). Dette kan vera ei sterk drivkraft for knutepunktutvikling, men er samstundes problematisk fordi det nesten alltid fører til at vekta blir lagd på profitt i staden for heilskapleg utvikling av arealbruk og transport (ibid.).

2.2 Planprosessen

Knutepunktutvikling er, som vi har sett ovanfor, basert på at mange ulike faktorar verkar saman for å skapa det Dittmar og Poticha (2004, 23) omtalar som «lokalitetseffektivitet». Vi har vidare sett at stadutvikling kan vera like viktig for å lukkast med knutepunktutvikling som tilgangen til kollektivtransport (ibid., 22). Det er samstundes ei spenning mellom funksjonane som trafikkknutepunkt og som stad, som utviklingsprosjekta må løysa (ibid., 32). Planprosessen blir difor ein viktig arena for å avklara korleis dei ulike faktorane i knutepunktet skal verka saman, og korleis spenninga mellom transport- og stadfunksjonen skal løysast. Eit samansett aktørbilete er, som vi skal sjå under, med på å komplisera dette.

Først i dette underkapitlet er det sett nærare på planprosessen som styrings- og samordningsarena, for å danna ei forståing av korleis motsetnadane mellom aktørane utspelar seg på det som skal vera ein felles arena for ulike interesser og omsyn. Dette gir ein overordna og generell bakgrunn. Deretter er det sett nærare på det konkrete aktørmangfaldet i knutepunktutvikling, som både kan representera motstridande interesser og samstundes vera gjensidige avhengige av kvarandre. Til slutt er det sett nærare på korleis utvekslingssoner kan takast i bruk i planlegging. Hensikta er å medverka til ei meir realistisk tilnærming til komplekse planprosessar ved å sjå dei som arenaer for forhandling, der partane kan koma fram til gjennomførlege løysingar sjølv om dei står langt frå kvarandre.

2.2.1 Planprosessen som styrings- og samordningsarena

Hanssen, Aarsæther og Winge (2018, 28) skildrar plan- og bygningslova som ei prosesslov som regulerer tilhøvet mellom lokalpolitiske, private og statlege omsyn. Lova stiller såleis først og fremst krav til *planprosessen*, under dette om kunnskapsinnhenting, opplysing av saka, openheit og involvering (ibid.). Gjennom lova har lokaldemokratiet eit overordna ansvar for samfunns- og arealutviklinga, og skal i dette arbeidet sikra både lokale, regionale og nasjonale mål og omsyn (ibid., 29). Lova seier likevel ikkje noko om kva vekt dei ulike måla og omsyna skal ha når dei må vegast mot kvarandre, og Hanssen, Aarsæther og Winge (ibid.) hevdar difor at plansystemet ber i seg store interne spenningar.

I følgje Saglie, Hofstad og Hanssen (2015, 28) har planlegging element frå ulike styringslogikkar: hierarkisk styring, marknadsdriven koordinering og nettverksdriven koordinering. Planlegging er basert på *hierarkisk styringslogikk* i den forstand at aktiviteten er regulert av eit lovverk, og der det statlege og regionale nivået gjev føringar for den kommunale planlegginga (ibid., 29-30). I tillegg er sjølv plansystemet hierarkisk bygd opp, med ein kommuneplan som er overordna meir detaljerte reguleringsplanar (ibid.). Med plan-

og bygningslova av 1985 fekk private moglegheit til å fremja forslag til reguleringsplan, noko som la vegen open for ein gjennomføringsmodell prega av *marknadsdriven koordinering* (ibid., 30). *Nettverksdriven koordinering* handlar om at aktørane i planlegginga går saman i nettverk eller forhandlingar for å koma fram til ein felles politikk, basert på sams problemforståing og tillit eller gjensidig avhengigheit (ibid., 28).

I knutepunktutvikling gjer den hierarkiske styringslogikken seg særleg gjeldande ved at statlege føringar for knutepunktutvikling skal gjennomførast gjennom lokal planlegging. Det gjeld på den eine sida føringar for transportsektoren, som mellom anna er gjevne i Nasjonal transportplan (sjå til dømes Samferdselsdepartementet 2017). På den andre sida dreiar det seg om føringar retta direkte mot planlegginga, som statlege planretningslinjer for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging og nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014 og 2019). Den hierarkiske styringslogikken kan knytast til fleirnivåstyringa i det offentlege, og er avhengig av vertikal samordning mellom stat, fylkeskommune og kommune, jamfør Aarsæther, Nyseth og Buanes (2018, 52). Den marknadsdrivne og nettverksdrivne koordineringa er som styringsform på den andre sida nærare knytt til horisontal samordning mellom interesser på same nivå, jamfør Aarsæther, Nyseth og Buanes (ibid.).

Samordning er altså heilt sentralt i planlegging som verksemd, og som må medverka til å løysa spenningane som er bygde inn i systemet. Samstundes er samordning eit omgrep som kan forståast på ulike måtar, og Aarsæther, Nyseth og Buanes (ibid., 51) peikar på at samordning kan spenna frå friviljug samarbeid til å ha eit meir tydeleg styringselement. I nyare teori har ein gått frå ei hierarkisk forståing av samordning i retning av meir horisontale og relasjonelle tilnærmingar, der ein ser samordning som eit resultat av gjensidig tilpassing mellom aktørane (ibid., 56). Det handlar no om «... et mangfold av "nettverkske" forbindelser som skaper gjensidig tilpasning både vertikalt i det politiske system og horisontalt mellom ulike offentlige og private aktører» (ibid.).

Juridisk er kravet om samordning og samarbeid mellom aktørane i planlegginga forankra i plan- og bygningslova (2008) § 3-1 andre ledd:

«Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.»

Styrings- og samordningselementa i planlegging må sjåast i samanheng med at plansystemet er meint å fungera som ein felles arena for sektorar og interesser (Winge 2018, 57). Avgjerder om arealbruk blir såleis primært tekne på lokalt nivå av kommunane som eit sektornøytralt og folkevalt organ (ibid., 60). Intensjonen om ein felles arena er likevel ikkje gjennomført fullt ut, slik at det er fleire koplingsmodellar mellom plansystemet og dei ulike sektorlovene (ibid., 57). Jernbanelova er av dei lovene som er fullt ut tilkoplede plansystemet, noko som inneber at planlegging av tiltak innanfor jernbanesektoren skjer etter reglane i plan- og bygningslova (ibid., 66).

Integreringa mellom jernbanelova og plan- og bygningslova inneber i praksis at jernbanesektoren, som statleg forvaltingsorgan, utarbeidar forslag til planar, som så blir politisk handsama i den aktuelle kommunen. Ettersom jernbanesektoren og kommunen både representerer ulike forvaltningsnivå og ulike planleggingsoppgåver (høvesvis sektorplanlegging og heilskapsplanlegging/byplanlegging), er det eit stort behov for samarbeid og samordning mellom dei i planprosessen. utfordringane knytt til aktørsamarbeid i knutepunktprosjekt blir sett nærare på under.

2.2.2 Aktørar og interessekonflikter i planlegging av knutepunkt

Stasjonsutviklingsprosjekt er av natur store prosjekt, både når det gjeld investeringskapital, talet på aktørar, organisering og påverknaden på dei nære og fjerne omgjevnadane (Bertolini og Spit 1998, 61). Dei er karakterisert av motstridande interesser på grunn av stor kompleksitet og mange involverte aktørar (ibid., 60). Det gir stort behov for samordning og samarbeid, men òg særleg utfordringar.

Vi har sett at alle komponentane i ei knutepunktutvikling må verka saman dersom ein skal få tatt ut effektane: tog, bussar, drosjar, bilar, fotgjengarar, bustader, kontor og butikkar (Belzer, et al. 2004, 46). Prosessen som er naudsynt for å integrera alle desse til ei velfungerande eining er ekstremt kompleks, og krev at alle brukarane og aktørane samarbeider i plan- og utviklingsfasane (ibid.). Belzer et al. (ibid., 43) peikar likevel på at aktørane i knutepunktutvikling har ein tendens til å tenka for avgrensa – dei fokuserer gjerne på det dei oppfatar som sin hovudfunksjon heller enn på høgare mål. I knutepunktutviklinga slit ein difor ofte med ei stor mengd ueinsarta synspunkt på kva prosjektet skal oppnå, der kvar aktør bringar ulike mål, prioriteringar og interesser til bordet (ibid.). I tillegg kan den enkelte aktør ha mål som er i konflikt med kvarandre (ibid., 45). Denne mangelen på semje om kva ein skal oppnå med knutepunktutvikling, kan føra til politikk som trekkjer i ulike retningar (ibid., 43).

For å synleggjera det komplekse aktør- og interessebiletet i knutepunktutvikling, peikar Belzer et al. (2004, 44) på følgjande moglege aktørar og agendaer:

- Ein transportsektor som ønskjer å maksimera arealavkastinga og få flest moglege passasjerar.
- Passasjerar som ønskjer gode parkeringstilhøve, betre kollektivtilbod, god tilgang for fotgjengarar, fleire transportmoglegheiter og at dei finn dei tilboda dei ønskjer nær stasjonen.
- Naboar som ønskjer å sikra eigedomsverdiane, minimera trafikkpåverknaden, betre transporttilbod, service og arbeidsplassar og å styrka nabolagskvalitetane.
- Lokale styresmakter som ønskjer å auka skatteinntektene, næringsutvikling og økonomisk vekst, gjera veljarane nøgde og vitalisera dårleg utnytta område.
- Sentrale styresmakter som ønskjer å sikra nasjonale interesser og god bruk av statlege midlar.
- Utviklarar som ønskjer å få mest moglege ut av investeringane, minimera risikoen og kompleksiteten og å sikra avkasting på lang sikt.

Belzer et al. (ibid.) trekkjer fram koordinering mellom transportsektoren og lokale styresmakter som essensielt for suksessfull knutepunktutvikling. Bertolini og Spit (1998, 15) sine funn støttar opp om dette, men dei understrekar samstundes at det overlappande ansvaret mellom transportstyresmaktene og bystyresmaktene er utfordrande. Det at ein må handtera to relativt sjølvstendige og motstridande politikkområde, marknader, administrasjons- og forvaltningsstrukturar og tekniske felt, meiner dei kan skapa mange dilemma i prosjektutviklinga (ibid., 17). Dette speglar det faktum at stasjonar har dobbel identitet som trafikknutepunkt og stad, og som delvis er i motstrid med kvarandre (ibid., 9). Dersom ein ikkje lukkast med å handtera denne kompleksiteten, kan det setja heile prosessen sjakk matt, hevdar dei (ibid., 18).

Samarbeidet mellom transportsektoren og kommunen fungerer ikkje alltid. Ei av utfordringane med planlegging av samferdsleanlegg, er at avgjerdene blir tekne både i planprosessar etter plan- og bygningslova og etter sektorinterne prosessar. Med bakgrunn i studiar av vegpanlegging, finn Tennøy (2012, 273) at dette kan medføra dissonans. Vegstyresmaktene kan på den eine sida meina at kommunane stiller urimelege krav om tilpassing til lokale målsettingar, strategiar og planar, medan kommunane kan meina at vegstyresmaktene forpurar moglegheitene for ei samordna areal- og transportutvikling ved ikkje å ta omsyn til lokale planar (ibid.). Ho peikar vidare på at «[Statens vegvesen] kan også mene at pbl representerer en kostbar, tidkrevende, unødvendig og lite nyttig ekstrarunde for

å få kommunalt vedtak for et veiprojekt som de mener allerede er godkjent gjennom sektorinterne prosesser» (ibid.).

Eit anna problem som Tennøy (ibid.) peikar på, er ubalansen i makttilhøva mellom vegstyresmaktene og kommunen: Statens vegvesen har meir ressursar enn dei andre aktørane i nesten alle planprosessar, noko som gjer at dei vil tendera mot å velja verkemiddel dei sjølv rår over. Dei to viktigaste aktørane i vegplanlegginga har altså ulike ressursar, makt og prosessforståing. Desse observasjonane er med stort sannsyn gyldige òg for jernbanesektoren, fordi planlegginga der òg skjer av ei sektorstyresmakt innanfor rammene av plan- og bygningslova.

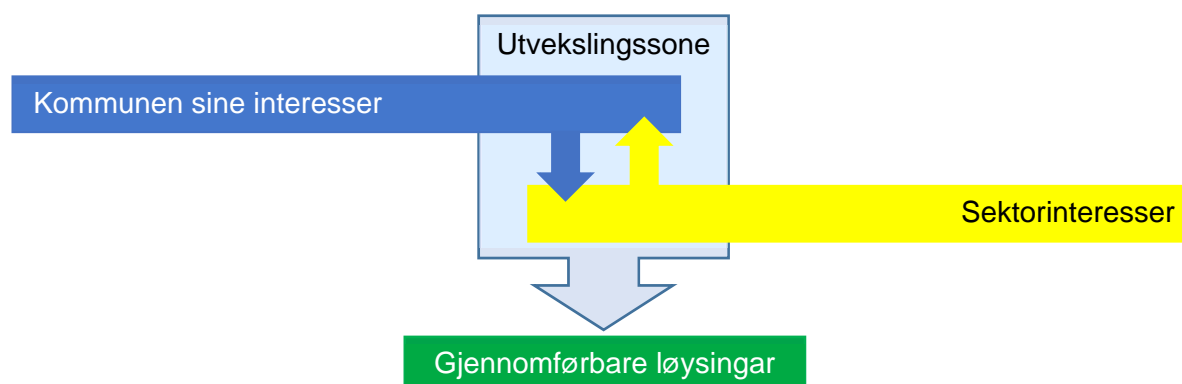
2.2.3 Planprosessen som ei utvekslingssone

Både Bertolini og Spit (1998) og Belzer et al. (2004) har vist at knutepunktutvikling er svært komplekst, med mange interesser som står mot kvarandre og som ikkje nødvendigvis forstår kvarandre. Samstundes har vi sett av sjølv plansystemet ber i seg interne spenningar mellom mål og omsyn på nasjonalt, regional og lokalt nivå (Hanssen, Aarsæther og Winge 2018, 28). Det i seg sjølv skaper stort behov for samordning og samarbeid i planprosessane. Konsensus kan på grunn av dei store spenningane og motsetningane vera vanskeleg å oppnå, og ein kan difor vera avhengig av å finna andre løysingar for å koma vidare. Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo (2013, 160) argumenterer for at slike komplekse plansituasjonar kan handterast med utgangspunkt i konseptet «trading zones».

«Trading zone» – utvekslingssone på norsk – kan definerast som ei sone der eit samfunn med eit gjennomgripande kommunikasjonsproblem likevel er i stand til å kommunisera (ibid., 159). Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo (ibid., 160) tek utgangspunkt i Galisons idé om ei utvekslingssone som ein situasjon der partane kan bli samde om utveksling sjølv om dei tillegg utvekslingsobjektet heilt ulik verdi eller har ulik oppfatning av sjølv utvekslingsprosessen. Relatert til planlegging, vil dette innebera at ein gjennom forhandlingar og kompromiss kjem fram til ei avgrensa semje (i staden for konsensus) som sikrar framdrift i planprosessen (Kalliomäki 2015, 114), sjå Figur 3.

Det er visse føresetnader som må vera til stades for at partane i ein planprosess skal kunna møtast i ei utvekslingssone. Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo (2013, 169) meiner det må vera eit visst nivå av gjensidig avhengigheit mellom aktørane og at det i tilstrekkeleg grad har vakse fram eit felles utvekslingsspråk. For å få til dette må dei finna eit felles møtepunkt som dei kan byggja utvekslingssona på, til dømes at dei blir samde om kva saka dreiar seg om og kva motsetnadane består i (ibid., 173). Eller dei kan bli samde om overordna mål, som gjer

dei i stand til å sjå forbi sin eigen ståstad (ibid., 172). Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo (ibid.) understrekar på bakgrunn av dette at utvekslingssoner er kontekstavhengige, og at det er dei lokale føresetnadene som avgjer om og korleis ei slik utvekslingssone kan utvikla seg.



Figur 3: Illustrasjon av ei tenkt utvekslingssone mellom to aktørar. I ei utvekslingssone blir konkrete idear drøfta og utveksla i leit etter gjennomførbare løysingar (Kalliomäki 2015, 116). For at ei utvekslingssone skal oppstå, må aktørane først finna eit felles møtepunkt (Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo 2013, 173).

Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo (ibid., 172) peikar òg på krefter som verkar i motsett retning, og er til hinder for at ei utvekslingssone oppstår. Dette kan til dømes vera at aktørar manglar motivasjon for samarbeid fordi makta kan utøvast på anna vis (ibid.). Ei relatert utfordring er aktørane ofte er sterkare bundne av institusjonelle og individuelle tilhøve, som personlege interesser, selskapsstrategiar, samfunnsideal eller politisk agenda, enn dei er til planprosessane (ibid., 169). Dei peikar på at det er ein motsetnad mellom det formelle rammeverket for planlegging og det faktum at alle organisasjonar har sin eigen uformelle kultur og praksis (ibid., 163). Konsekvensen av dette, hevdar dei, er at dei faktiske handlingane ikkje alltid heng saman med dei uttalte måla eller strategiane til organisasjonen, noko som kompliserer kommunikasjonen både eksternt og internt (ibid.). Dette gjer at samarbeid på tvers av ulike administrative einingar kan vera vanskeleg å få i stand utan juridiske forpliktingar eller administrative krav om slikt samarbeid (ibid., 172).

I ein artikkel frå 2015 undersøker den finske geografen Helka Kalliomäki utvekslingssone-konseptet i lys av strategisk planlegging, demokratisk medverknad og tilhøvet mellom stat og kommune. Kalliomäki (2015, 113) ønskjer å endra den strategisk planlegginga i retning av ei koproduktiv utvekslingssone mellom statsstyrte og stadbasererte interesser. Kalliomäki (ibid.) tek med dette tak i utfordringa med demokratisk underskot og mangelfull debatt om planalternativ i statleg og konsensusbasert arealplanlegging. Ho viser eit moglegheitsrom for å fremja både statlege og lokale mål samstundes, utan å mista demokratisk deltaking av syne (ibid., 114).

Kalliomäki (ibid.) tek utgangspunkt i utfordringa med at verken sterk kommunal eller sterk statleg planlegging i dag gjev tilfredsstillande handtering av samansette problemstillingar («wicked problems») i byområda. Ho meiner utvekslingssonekonseptet kan medverka til å handtera slike problem på ein konkret og open måte, ved å leggja til rette for samarbeid gjennom utveksling av smale politiske interesser og ved å byggja forbindingar mellom staten og det lokale nivået (ibid.). Ei koproduktiv utvekslingssone kan i følgje Kalliomäki (ibid.) både styrka samarbeidet mellom staten og lokale planleggjarar og sikra ei transparent og 'sunn' politikktutvikling.

Kalliomäki (ibid., 115) viser til Brand og Gaffikin, som peikar på vektlegginga av konsensus i samarbeidsplanlegginga som problematisk, sidan mangelen på ein openhjartig diskurs gjer ho sårbar for eufemismar, overflatisk semje og tvitydigheit. Som døme på dette viser ho til 'postpolitiske' prosjekt som berekraftig utvikling, som er så vage og altomfattande at alle kan slutta opp om dei (ibid.). Utfordringa, meiner ho, er at slike konsensusbaserte målsetjingar ikkje let seg omsetja til konkret utvikling lokalt (ibid.). Med referanse til Allmendinger og Haughton, peikar Kalliomäki (ibid.) på at slik «mjuk» planlegging dimed er overflatisk og udemokratisk, sidan ho usynleggjer grunnleggjande usemje, og i staden er styrt av ekspertar og leiarar med interesse i å avpolitiserer prosessane.

Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo (2013, 162) peikar på det same, og meiner politisk involvering i planprosessane er så viktig at konflikhtar i planlegginga i seg sjølv kan vera positivt for demokratiet. Det fører til at viktige spørsmål blir politisert, i staden for å bli borte i det dei kallar avpolitiserande konsensussøking (ibid.). Utvekslingssonekonseptet kan medverka til å ta tak i dette. I ei utvekslingssone, hevdar Kalliomäki (2015, 116), blir konkrete idear drøfta og utveksla i leit etter gjennomførbare løysingar, slik at politikken blir ført tilbake i planlegginga.

Spørsmålet om kva rolle innbyggjarane skal ha, er i følgje Kalliomäki (2015, 122) ei av dei store utfordringane i statleg planlegging i dag. Med omgrepet *koproduktiv* utvekslingssone, tek ho tak i ønsket om at innbyggjarane skal vera aktive deltakarar i planprosessane, og ikkje berre er passive mottakarar (ibid., 122). Ho meiner konseptet kan bidra til å finna meir samansette former for demokrati, der auka nasjonal styring blir følgd av nye måtar for borgarane å engasjera seg på for å sikra demokratisk deltaking og for å legitimera nasjonale målsetjingar (ibid.). Ho avsluttar med å konstatera at open debatt og direkte deltaking er avgjerande for å lukkast med å implementera nasjonale mål i konkret arealbruk (ibid.).

2.3 Styringsystem

Ovanfor såg vi at planlegging av knutepunkt krev eit tett samarbeid mellom transportstyresmaktene og kommunen, jamfør Belzer et al. (2004, 44). Samstundes ber sjølv planssystemet i seg interne spenningar mellom mål og omsyn på nasjonalt, regional og lokalt nivå (Hanssen, Aarsæther og Winge 2018, 28). Vi såg vidare at utvekslingsonekonseptet kan medverka til å finna gjennomførbare løysingar i elles fastlåste planprosessar, men at det krev at aktørane finn eit felles møtepunkt (Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo 2013, 173). Dette kan bli hindra av at aktørane til dømes er sterkare bundne til institusjonelle tilhøve og selskapsstrategiar enn til planprosessane (ibid., 169). I lys av dette er det eit viktig spørsmål korleis den New Public Management (NPM)-inspirerte styringa av jernbanesektoren har påverka evna til å delta i den type samarbeid og samordning som trengs for å lukkast med knutepunktutvikling. Korleis påverkar dette til dømes politiseringa av planprosessane, som Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo (2013, 162) peikar på som avgjerande? For å kunna undersøka dette, må vi først sjå nærare på kva NPM som styringsystem inneber. Dette blir gjort med utgangspunkt i statsvitskapeleg teori.

Føremålet med offentlege organisasjonar er å utføra oppgåver på vegne av samfunnet (Christensen et al. 2017, 34). Den tradisjonelle, byråkratiske organisasjonsforma, slik Max Weber beskriv ho, er prega av hierarki, arbeidsdeling og rutinar (ibid., 38). Hierarki inneber ei over- og underordning, der ulike typar oppgåver blir lagde til ulike nivå i organisasjonen eller til organisasjonar på ulike nivå (ibid.). Arbeidsdeling inneber at oppgåvene blir gruppert i einingar på same nivå, som til dømes sektordelinga mellom departementa (ibid., 39). Innanfor denne modellen er det politiske systemet i fokus, og byråkratiet si oppgåve er å utforma og setja i verk politikk (Hanssen, Helgesen og Vabo 2018, 208).

For å nå måla sine, må offentlege organisasjonar utøva styring (ibid., 48). I følgje Hofstad (2018, 26) kan offentleg styring definerast som:

«... en formålsrettet aktivitet som kan utøves av flere ulike offentlige aktører gjennom et sett ulike virkemidler og kunnskapsformer hvor målet er å påvirke folks og organisasjoners adferd og aktiviteter i tråd med skiftende mål og med til dels uforutsigbare konsekvenser.»

Dette må sjåast i samanheng med at offentlege organisasjonar er kjenneteikna av å vera multifunksjonelle (Christensen et al. 2017, 18). Dette inneber at dei må sikra omsyn som kan vera delvis i motstrid med kvarandre, som politisk styring, kontroll, openheit, offentlegheit,

fagleg uavhengigheit, kostnadseffektivitet mv. (ibid., 19). Slike tvitydigheiter og målkonflikkar kan bli sett som problem som bør fjernast, noko som er typisk for reformbølga NPM (ibid.).

Denne oppgåva tek utgangspunkt i at det er ein viktig samanheng mellom politisk organisering og innhaldet i den offentlege politikken, jamfør Christensen et al. (2017, 21). Dette gjer det viktig å studera korleis offentlege organisasjonar er organisert, korleis dei blir endra og korleis dei arbeidar i praksis. Under blir det sett nærare på korleis NPM-reformer påverkar utforming av tiltak og verkemiddel, og kva konsekvensar dette har for samfunnet.

2.3.1 New Public Management som forvaltningsreform

New Public Management (NPM) er ein merkelapp bruka på ein viss type reformer av organiseringa av den offentlege forvaltninga som har utspring i økonomisk teori og leiingsteori (Christensen og Lægreid 2002, 268). NPM tilbyr ingen reindyrka organisasjonsmodell, men står i staden fram som eit laust konsept med mange fasettar (ibid., 269). Frå 1980- og 1990-talet og utover, har idear frå NPM breidd om seg i offentleg sektor både i dei nordiske landa og i Europa elles (Hanssen, Helgesen og Vabo 2018, 206).

Utgangspunktet for NPM-reformene er ei forståing av at offentleg sektor har eit problem, og at dette problemet er eit sektororientert og stivbeint byråkrati som både har for mykje makt og er for lite fleksibelt (ibid.). Den tradisjonelle organiseringa, som gjerne hadde bestått i fleire hundre år, var ikkje lenger vurdert å vera i stand til å svara på utfordringane i samtida (Christensen 2006, 216). Tilhengjarane av NPM meiner private og offentlege organisasjonar har viktige fellestrekk, og at ein difor vil ha stort utbyte av å ta i bruk organisasjonsmodellar og styringsformer frå privat sektor i det offentlege (Christensen et al. 2017, 15). Løysinga har mellom anna vore å innføra eit tydelegare skilje mellom politikk og administrasjon, ta i bruk marknadskreftene og profesjonalisera leiinga etter mønster frå private verksemder (Hanssen, Helgesen og Vabo 2018, 206).

Viktige ingrediensar i NPM er mål- og resultatstyring, auka konkurranse, bruk av kontraktar, oppsplitting av einingar, deregulering og brukarorientering (Christensen og Lægreid 2002, 269). I praksis gjev det utslag som fristilling av etatar, tilsyn og selskap og eit klarare skilje mellom rolla som eigar, forvaltar, regulator, etterspørjar, tilbydar osv. (Christensen 2006, 215). Gjennom slike endringar skulle NPM mellom anna gje auka effektivitet og legitimitet til offentleg sektor og dessutan mobilisera innbyggjarane (ibid.).

Christensen et al. (2017, 117) meiner NPM inneber at det offentlege sine grunnleggjande verdiar blir utfordra av effektivitetsverdiar, og det er særleg kostnadseffektivitet eller

økonomisk effektivitet som blir vektlagd. Dei understrekar at desse verdiane ikkje er nye, forskjellen er at dei i desse reformene blir vektlagde mykje meir enn før samanlikna med andre verdiar (ibid.). Det gjer, som Christensen og Læg Reid (2002, 268) peikar på, at breiare politiske omsyn har kome i bakgrunnen. Christensen et al. (2017, 112) skriv at:

«I mange av de fristilte statlige selskapene er fokus nå i større grad på snevre økonomiske mål, for eksempel om inntjening, mens en del av de tradisjonelt viktige samfunnspolitiske og sektorpolitiske målene nå oftere blir sett på som særinteresser og ikke-kommersielle hensyn som det må betales ekstra for.»

2.3.2 Mål- og resultatstyring som problem

Mål- og resultatstyring er ofte eit sentralt element i NPM-reformer (Christensen et al. 2017, 160). Mål- og resultatstyring er ein styringsteknikk som inneber formulering av klare mål, måling og rapportering om resultat og resultatoppfølging (påskjøning/straff) (ibid., 161). På den eine sida inneber dette større grad av delegering og auka fleksibilitet, og på den andre sida sterkare kontroll gjennom etablering av eit rapporteringsregime (ibid.).

Christensen et al. (ibid., 103) peikar på at vektlegginga av koplinga mellom mål, midlar og konsekvensar, kan føra til at det ikkje blir stilt spørsmål ved korleis ulike omsyn blir balansert og kva aktørar som er involvert i utarbeiding av måla. Det kan òg føra til at det blir lagt meir vekt på det som er lett å måla, og mindre på kvalitative faktorar (ibid., 112). Christensen et al. (ibid., 112) hevdar vidare at mål- og resultatstyring forsterkar fragmenteringa i det offentlege, ettersom måla gjerne er sektorrelaterte i staden for tverrgående.

Den snevre vektlegginga av sektorrelaterte og økonomiske mål som mål- og resultatstyringa fører med seg, kan slå ut i det ein kallar lokal rasjonalitet. Lokal rasjonalitet vil seie at ein «... innenfor ulike sektorer og offentlige organisasjoner forfølger sine egne mål og interesser på en rasjonell måte, uten sideblikk til og samordning med andre aktørers interesser, noe som ofte kan bidra til at rasjonaliteten på et kollektivt nivå blir svakere» (Christensen et al. 2017, 106). Lokal rasjonalitet er ikkje forårsaka av NPM åleine, men er ein generell fare i eit komplekst, offentleg system (ibid.).

Samla sett, antyder Christensen et al. (2017, 57) at kravet om klar prioritering og tydeleg rolledeling i NPM, gjer forvaltninga mindre fleksibel og reduserer evna til å handtera kompleksitet og mange omsyn samstundes.

2.3.3 NPM kan gje uklare ansvarstilhøve

Christensen et al. (2017, 120) meiner ein med NPM bevegar seg bort frå ei breitt og kulturelt ansvarsomgrep, slik at ansvar i staden blir knytt til rapportering av resultat ut frå formelle mål. Mellom anna vil styring gjennom kontraktar (under dette tildelingsbrev og avtalar) gjera at den aktuelle organisasjonen berre blir stilt til ansvar for det som står i kontrakten. Dette kan svekke breiare langsiktige og kollektive ansvarsrelasjonar til fordel for kortsiktige aspekt og ei «sjekkliste-tilnærming» (ibid., 190). Fokus kan bli retta mot kortsiktig inntening i staden for langsiktige investeringar i til dømes infrastruktur (ibid.).

Christensen og Læg Reid (2002, 287) finn at den meir indirekte politiske leiarskapen i NPM og fragmenteringa av offentleg sektor gjev uklare ansvarstilhøve og kan leia til politisk ansvarsfråskrivning. Dei hevdar at NPM aukar fridomen til offentlege leiarar utan å samstundes å gjera dei ansvarlege, og undergrev såleis rolla til politikarane (ibid., 288). Sidan NPM er basert på ideen om at mål bør vera utvitydige, er konseptet òg i konflikt med ein offentleg sektor der måla ofte er upresise og skal svara ut mange politikkområde samstundes (ibid., 289). NPM er etter deira syn difor underlegen den tradisjonelle, byråkratiske administrasjonsmodellen når det gjeld demokratisk styring og kontroll (ibid., 288). Eit lyspunkt er likevel at studiar i Danmark og Nederland viser at klassiske verdiar som ansvarlegheit ovanfor samfunnet, offentleg innsyn og openheit, rettsstatsverdiar og profesjonelle standardar står sterkt i det offentlege apparatet også etter NPM-reformer (Christensen et al. 2017, 114).

2.3.4 Frå NPM til samstyring

I dei angloamerikanske landa, der NPM-reformbølga starta, vert NPM no i aukande grad erstatta av ein "Whole-of-Government"-tankegang (Christensen 2006, 219). Dette siste inneber auka styring og samordning frå sentralstaten og meir vekt på samarbeid mellom forvaltningseiningar med tangerande politikkområde (ibid.). Bakgrunnen for dette er mellom anna at NPM ikkje har gjeve den effektivitetsgevinsten og kostnadsinnsparingane ein hadde sett føre seg, samstundes som fragmentering av det offentlege apparatet har ført til at ansvar har blitt skuva mellom leiarar på ulike nivå og at «siloiseringa» har gjort at ein ikkje maktar å handtere samansette samfunnsproblem (ibid., 221).

Utfordringane med manglande samordning skuldast sjølvsagt ikkje berre NPM-reformer. Det er òg noko me kjenner att frå Kalliomäki (2015, 114) sin analyse, der ho peikar på at verken sterk kommunal eller sterk statleg planlegging i dag gjev tilfredsstillande handtering av samansette problem i byområda. I post-NPM-reformene er tankegangen difor at samfunnsflokar (som miljø og fattigdom) må løysast gjennom tverrsektorielle strukturar og samarbeid (Christensen et al. 2017, 112). Desse ideane er i nær slektskap med det som i

Noreg gjerne blir omtala som samstyring (Hanssen, Helgesen og Vabo 2018, 208). I motsetnad til kva ein finn ved offentleg administrasjon og NPM, er ikkje relasjonen mellom aktørane hierarkisk ved samstyring, noko som gjer at forhandlingar blir ein viktig del av styringa (ibid.).

Dimed er det no tale om tre ulike styringsregime som er i bruk i offentleg sektor, slik Hanssen, Helgesen og Vabo (ibid.) påpeikar, sjå Tabell 1. Det er tradisjonell, offentleg administrasjon, New Public Management og med samstyring som det siste skotet på stammen (ibid.). Samanhengen mellom dei ser ut til å vera at kvart nytt regime forsøker å løysa problem skapt av dei føregåande.

Tabell 1: Oversikt over ulike styringsregime i offentleg sektor. Kjelde: Hanssen, Helgesen og Vabo (2018, 208), basert på Osborne 2010.

Regime	Syn på staten	I fokus	Tyngdepunkt
Offentleg administrasjon	Einskapleg	Det politiske systemet	Utforming og iverksetjing av politikk
New Public Management	Regulerande	Organisasjonen	Styring og leiing av ressursar og resultatoppnåing i organisasjonen
Samstyring	Plural og pluralistisk	Organisasjonen i relasjon til omgjevnadane	Forhandlingar omkring verdiar, meining og relasjonar

2.4 Kva teorigjennomgangen har vist

I innleiinga til kapitlet blei knutepunktutvikling definert som fotgjengarvennleg byutvikling med utgangspunkt i knutepunkt for kollektivtransport. Teorien viser oss at knutepunktutvikling er komplekst, fordi det krev at svært mange faktorar verkar saman, jamfør Belzer et al. (2004, 46). Knutepunktet må ha effektive transportløyningar, eit tilstrekkeleg kundegrunnlag i gang- og sykkelavstand, eit mangfald av aktivitets- og tenestetilbod, eit variert tilbod av bustader og i tillegg vera ein trygg og attraktiv stad (Dittmar og Poticha 2004, 23, 25, 31). Knutepunktutvikling handlar såleis om å samordna mange ulike omsyn og interesser. Teorien viser at mogleighetsrommet er avhengig av kva byform og knutepunktfunksjonar som er der i dag, fordi spenninga mellom knutepunkt- og stadfunksjonar berre kan løysast ved å ta omsyn til stasjonen si rolle i transportsystemet og ved å tilpassa løysingane til den aktuelle staden (Dittmar og Poticha 2004, 31-32).

Vellukka knutepunktutvikling er avhengig av at kommunane og transportstyresmaktene samarbeider. Tilhøva ligg likevel ikkje alltid til rette for samarbeid, fordi kommunen og transportstyresmaktene representerer ulike politikkområde og administrasjons- og forvaltningsstrukturar, og kan ha interesser som trekkjer i ulike retningar, jamfør Bertolini og Spit (1998, 17) og Belzer et al. (2004, 43). Samstundes ber sjølv systemet i seg interne spenningar mellom mål og omsyn på nasjonalt, regional og lokalt nivå (Hanssen, Aarsæther og Winge 2018, 28). Det kan såleis vera vanskeleg å få til eit godt samarbeid og oppnå konsensus ved knutepunktutvikling.

Konseptet utvekslingssoner gir ein modell for korleis aktørane kan løysa opp i slike vanskelege planprosessar, slik at dialogen kan halda fram (Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo 2013, 160). Konseptet legg vekt på forhandlingar og kompromiss for å få framdrift i planprosessane, i staden for å søka etter konsensus (Kalliomäki 2015, 114). For at ei utvekslingssone skal oppstå, må det likevel vera ei viss gjensidig avhengigheit mellom aktørane, det må ha vakse fram eit felles utvekslingsspråk og aktørane må ha ei tilstrekkeleg binding til planprosessen som arena (Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo 2013, 169). Dette kan bli hindra av at aktørane til dømes er sterkare bundne til institusjonelle tilhøve og selskapsstrategiar enn til planprosessane (ibid., 169).

Forvaltningsreforma NPM inneber styringsformer som kan medverka til at samordning og samarbeid blir vanskeleggjort, og kan hindra at ei utvekslingssone oppstår. Blant anna meiner Christensen et al. (2017, 57) at NPM kan gjera forvaltinga mindre fleksibel og reduserer evna til å handtera kompleksitet og mange omsyn samstundes. NPM har òg medført ei sterk vektlegging av økonomiske normer og verdiar, slik at breiare politiske omsyn har kome i bakgrunnen (Christensen og Lægreid 2002, 268). Christensen et al. (ibid., 112) hevdar såleis at vektlegginga av sektormål i mål- og resultatstyringsregimet forsterkar fragmenteringa i det offentlege.

Som vist, ber NPM med seg ein annan styringslogikk enn den tradisjonelle administrasjonsforma i offentleg sektor. NPM kan difor medføra at aktørbiletet i planlegginga endrar seg, og kan medverka til at utfordringane med samordning og samarbeid i planprosessen forsterkast. I neste kapittel vil det bli undersøkt korleis NPM har påverka styringssystemet og styringssignala i jernbanesektoren.

3 Analyse av styringsdokument i jernbanesektoren

Førre kapittel var ein gjennomgang av sentral teori om knutepunktutvikling som byplangrep, om korleis dei komplekse planprosessane for knutepunktutvikling kan forståast i lys av konseptet utvekslingssoner, og om styringsutfordringar som følgje av New Public Management (NPM) som forvaltingsreform. Ved å kopla urban teori med styringsteori frå statsvitskapen, spelar teorikapitlet opp til ein nærare analyse av korleis desse samanhengane gjer seg gjeldande i den faktiske planlegginga og i styringa av jernbanesektoren.

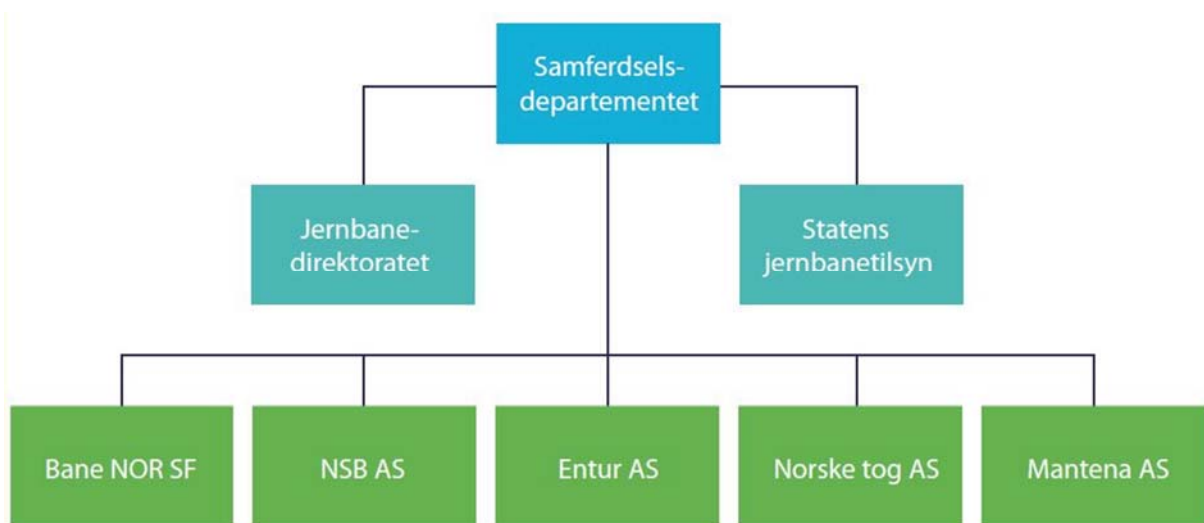
I dette kapitlet er det ein gjennomgang og analyse av viktige styringsdokument i jernbanesektoren. Målet med analysen er for det første å finna ut kva forståing av knutepunktutvikling jernbanesektoren legg til grunn og kva føringar for knutepunktutvikling som er nedfelt i styringsdokumenta. For det andre skal analysen visa kva føringar for samarbeid og samordning med regionale og lokale styresmakter som er gitt i styringsdokumenta, og ut frå dette korleis dei forvaltar si eiga rolle som aktør i planprosessane. For det tredje skal det analyserast korleis styringsideologi frå NPM påverkar organiseringa av sektoren, forståinga av knutepunktutvikling og korleis sektoren ser si eiga rolle i planprosessar knytt til utvikling rundt jernbanestasjonar.

Det har nyleg vore ei stor omstrukturering i jernbanesektoren, noko som blir kort omtalt nedanfor. I analysen av styringsdokument blir det lagt vekt på føringane som er ved innføringa av den nye strukturen og åra etterpå. Målet er såleis ingen historisk analyse, men å sjå på dei føringane som vil gjelda for framtidig planlegging og utvikling av knutepunkt, slik at analysen kan bli mest mogleg relevant. Kapitlet har heller ingen full gjennomgang av alle styringsdokument i jernbanesektoren, analysen er i staden konsentrert mot dei dokumenta som er vurdert å vera mest relevante. Dette spenner over så vidt ulike dokument som tildelingsbrev frå Samferdselsdepartementet, overordna instruks for Jernbanedirektoratet, vedtekter, handlingsprogram og rettleiarar for sektoren sine planoppgåver.

3.1 Introduksjon

For å forstå korleis styringsdokumenta heng saman, må ein kjenna til korleis jernbanesektoren er organisert. I dag omfattar sektoren sju ulike etatar og selskap under Samferdselsdepartementet, slik det går fram av Figur 4. Første del av omorganiseringa av

jernbanesektoren skjedde i 1996, då forvaltning av kjøreveg og tilsynsoppgåver blei skilde ut frå NSB og overførte til høvesvis Jernbaneverket og Statens jernbanetilsyn (Samferdselsdepartementet 1997). Meld. St. 27 (2014-2015) la grunnlaget for ei jernbanereform som blei sett ut i livet i 2017, og som førte til at Jernbaneverket blei til Jernbanedirektoratet og Bane NOR og at Norske tog AS, Mantena AS og Entur blei skilde ut frå NSB (no Vy) (Samferdselsdepartementet 2019a). Rom Eiendom AS blei same året overført frå NSB til Bane NOR og bytte namn til Bane NOR Eiendom AS (Bane NOR SF 2018b).



Figur 4: Det som før var NSB er no delt inn i sju ulike etatar og selskap under Samferdselsdepartementet. NSB AS har i 2019 bytt namn til Vy AS. Illustrasjon: Bane NOR (2018b).

Samferdselsdepartementet tok utgangspunkt i at jernbanereforma skulle opna for «... mer konkurranse, med mål om større kundefokus, større dynamikk og mer effektiv utnyttelse av ressursene.» (Samferdselsdepartementet 2015, 6). Dette skulle ein oppnå mellom anna ved at «... det skilles klart mellom styrende og utførende enheter ...», at «... oppgaver overføres til private aktører etter konkurranse ...» og at «... enhetene finansieres og organiseres slik at de får incentiver til effektiv drift ...» (ibid.). Dette er målsetjingar og grep som er heilt i samsvar med ideala innanfor New Public Management (NPM), jamfør til dømes Hanssen, Helgesen og Vabo (2018, 206) og Christensen (2006, 215) i omtalen av NPM i teoridelen.

Det vil i analysen av styringsdokument bli drøfta om den NPM-inspirerte omstruktureringa av sektoren har medført at dei breie samfunnsmåla er komne i skuggen av måla om økonomisk effektivitet, jamfør Christensen og Lægred (2002, 268) og Christensen et al. (2017, 112) sin kritikk av NPM i teoridelen. Desse «breie samfunnsmåla» er her dels å forstå som måla om at planlegging av «utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige

transportformer», jamfør statlege planretningslinjer for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a). Dels er «breie samfunns mål» å forstå som viktige, overordna mål som er vedtekne i aktuelle regionale og lokale planar. Bakgrunn for denne todelte forståinga, er at den nasjonale politikken må tilpassast regionale og lokale tilhøve gjennom dei aktuelle planprosessane, slik det går fram av Meld. St. 18 (2016–2017) (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017a, 132). Dette må igjen sjåast i samanheng med at vellukka knutepunktutvikling er avhengig av at ein finn balanse mellom transport- og stadfunksjonane, jamfør Bertolini og Spit (1998, 43) og Dittmar og Poticha (2004, 32). Som Belzer et al. (2004, 46) understrekar, krev dette eit tett samarbeid mellom aktørane i planlegginga, og særleg mellom transportsektoren og kommunen.

3.2 Instruks for Jernbanedirektoratet

I instruksen frå regjeringa, er Jernbanedirektoratet gjeve det øvste ansvaret for å styre og koordinere jernbanesektoren på bakgrunn av retningslinjer frå Samferdselsdepartementet (Samferdselsdepartementet 2016a). Instruksen av 5. februar 2016 slår fast at «Jernbanedirektoratet skal sørge for at jernbanesektoren drives mest mulig effektivt, sikkert og miljøvennlig til beste for de reisende, godstransporten og samfunnet» (ibid.)

Jernbanedirektoratet skal mellom anna «etablere planer for den fremtidige utviklingen av jernbanen i Norge» og «initiere, utvikle og presentere forslag som angår utviklingen av jernbanen og kollektivtransportsystemet i lys av de transportbehovene direktoratet identifiserer» (ibid.). Direktoratet er gjennom dette gjeve eit faglege ansvaret for å greie ut om behova, foreslå tiltak og planleggja for framtida i sektoren. Sjølv om avgjerdene til sjuande og sist blir tekne politisk i departementet eller Stortinget, er det òg politisk makt i den rolla direktoratet har fått. Som Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo (2013, 160) har peika på, er ikkje val av avgjerdsprosessar, kva informasjon som skal hentast inn og kva verdivurderingar som blir lagde til grunn frie for politikk. Dette heng saman med at desse vala gjev føringar for kva løysingar og forslag som blir fremja til politisk handsaming.

Delar av makta til direktoratet blir delegert vidare gjennom avtalar. Direktoratet har fått i oppdrag å inngå avtalar om kjøp av tenester frå dei andre selskapa som er etablert i sektoren, mellom anna om utbygging, forvaltning, drift og vedlikehald av infrastrukturen frå Bane NOR (Samferdselsdepartementet 2016a). Når det kan «... gi gevinst ut fra virksomhetens formål, effektiv ressursbruk og brukervennlighet», skal direktoratet òg «i nødvendig utstrekning samarbeide med aktørene i jernbanesektoren, andre transportetater og virksomheter, lokale myndigheter og bransje- og interesseorganisasjoner» (ibid.). Sjølv

om samarbeid ser ut til å vera verdsett, kan formuleringane òg forståast som at samarbeid med andre viktige og relevante samfunnsaktørar skal avgrensast til situasjonar og område der det kan gje gevinst for sektormåla. Transportlogikk og effektivitet ser i alle høve ut til å vera sett høgast.

Formuleringane i instruksen til Jernbanedirektorat er som ein kunne forventa i ein organisasjon etablert etter tankesettet i New Public Management: Auka effektivitet er den viktigaste leiestjerna, slik mellom anna Christensen og Læg Reid (2002, 268) har peika på. Eit anna trekk frå New Public Management er kravet om «... evalueringer av direktoratets effektivitet, måloppnåelse og resultater» og årleg rapportering til Samferdselsdepartementet (Samferdselsdepartementet 2016a). Ein bevegar seg med dette bort frå ei breitt og kulturelt ansvarsomgrep, slik at ansvar i staden blir knytt til rapportering av resultat ut frå formelle mål (Christensen et al. 2017, 117). Samla kan det sjå ut til at instruksen for jernbanedirektorat i større grad er retta mot effektiv drift av sektoren i seg sjølv, enn av løysingar som er til beste for samfunnet som heilskap. I det vidare vil andre viktige styringsdokument bli gjennomgått, for å sjå om, og i tilfelle korleis, dette speglar seg att i sektoren som heilskap.

3.3 Tildelingsbrev til Jernbanedirektorat 2017–2019

Tildelingsbrevet innafor jernbanesektoren går til Jernbanedirektoratet, som på si side inngår avtalar med mellom andre Bane NOR om den operative verksemda i sektoren (Samferdselsdepartementet 2017b, 1). Tildelingsbrevet gjev måla for verksemda og sektoren (ibid.). Direktoratet skal omsetja nasjonale mål og krav og føringar frå Stortinget og departementet til tiltak innanfor dei økonomiske rammene som sektoren har fått (Samferdselsdepartementet 2016b, 2). Dette inneber mellom anna å peika ut ein strategisk retning for utviklinga av sektoren for å nå måla i Nasjonal transportplan (ibid., 3). Direktoratet skal òg utarbeida ein handlingsplan for å følgja opp transportplanen (ibid., 5). For å sikra at ressursane blir brukt effektivt og i samsvar med føresetnadane, skal Jernbanedirektoratet årleg rapportere til departementet om gjennomførte aktivitetar og resultat, inkludert aktivitetar som blir gjennomførte av Bane NOR (ibid., 21).

I det første tildelingsbrevet til det nyoppretta Jernbanedirektoratet, for budsjettåret 2017, skriv Samferdselsdepartementet (2016b, 4) at:

«God knutepunktutvikling er avgjørende for at kollektivtransporten generelt, og jernbanen spesielt, skal bidra til å nå målet om at persontransportveksten i storbyområdene tas med kollektivtrafikk, sykling og gange.»

Dette er utan tvil eit viktig oppdrag til sektoren, og som det er vist til i førre kapittel, effektivt for å redusera transportbehovet og bilbruken. Det er likevel liten tvil om at det er transportfunksjonen – stasjonen sin funksjon som trafikknutepunkt – som blir framheva her, og ikkje stadfunksjonen, jamfør Bertolini og Spit (1998, 9) sine to grunnleggjande kjenneteikn ved stasjonar. Det er dessutan eit oppdrag som grip direkte inn i viktige lokale byutviklings-spørsmål. Eit sentralt spørsmål er difor kva rolle jernbanesektoren vil ta i konkrete planprosessar, og om dei vil leggja opp til felles løysingar i samarbeid med kommunane. Dette er det ikkje gjeve føringar om i oppdragsbrevet, det er berre peika på at direktoratet må «... delta aktivt i relevante areal- og transportplanarbeider lokalt og regionalt» (ibid.).

Ei av dei viktigaste føringane i tildelingsbrevet for 2017, er effektiv bruk av ressursar. Det blir mellom anna framheva at «[e]t av målene med transportreformen, som jernbanereformen er en del av, er å sikre større samfunnsøkonomisk lønnsomhet i transportsektoren» (Samferdselsdepartementet 2016b, 2). Jernbanedirektoratet får vidare i oppdrag å «... legge stor vekt på å inngå kjøpsavtaler som er basert på effektivitet hos leverandørane, og på å sikre at leverandørane kan dokumentere egen effektivitet og utviklingen i denne» (ibid.). Når ein veit at planprosessar kan vera kompliserte og ta lang tid, er det interessant å sjå nærare på om den sterke vektlegginga av effektivitet påverkar haldninga til samarbeid, samordning og medverknad i planprosessane.

I brevet omtalast òg dei fire hovudmåla i Nasjonal transportplan 2014–2023 med dei etappemåla og indikatorane/styringsparametrane som gjeld for jernbanesektoren (Samferdselsdepartementet 2016b, 5). Det første av hovudmåla er framkommelegheit, som skal nåast mellom anna «... ved å forbedre eksisterende infrastruktur, bygge ny infrastruktur og å utvikle togtilbudet» (ibid., 6). Eit sentralt verkemiddel for å nå dette er kjøp av planlegging og investeringsprosjekt frå Bane NOR (ibid., 8). Det andre hovudmålet er trafikktryggleik (ibid., 9). Det tredje hovudmålet er miljø, med etappemål om å redusere klimagassutslepp, støy, tap av naturmangfald og inngrep i dyrka jord (ibid., 11). Her blir det framheva at eit viktig miljøfortrinn for jernbana er transport av store personstraumar i og mellom dei store byområda, og at eit viktig tiltak difor er å gjera jernbana attraktiv for persontransport slik at ho tek av marknaden til transportformer med høgare utslepp (ibid.). Det fjerde hovudmålet er universell utforming, blant anna av jernbanestasjonar (ibid., 12). Ingen av dei framheva måla omtalar byutvikling direkte, trass i at det vil stå heilt sentralt for å gjera jernbana konkurransedyktig. Samarbeid med regionale og lokale styresmakter er heller ikkje omtala, sjølv om òg det utan tvil vil er heilt naudsynt for å kunna oppnå måla. Det einaste unntaket er målet om å redusera tapet av naturmangfald, som skal skje i samarbeid med aktuelle kommunar (ibid., 11).

I det andre tildelingsbrevet, for budsjettåret 2018, omtalar Samferdselsdepartementet (2017b, 3) utvikling av knutepunkt og infrastruktur slik:

«Investeringer i infrastruktur, herunder knutepunkter, skal bidra til å nå målet om at persontransportveksten i storbyområdene tas med kollektivtrafikk, sykling og gange. Direktoratet skal i sine bestillinger påse at det er tydelig hvilke mål (samfunns mål, effektmål, resultatmål) som skal oppnås og at disse er i samsvar med de overordnede målsetningene.»

Knutepunktutvikling er her omtala som eit verkemiddel for å nå dei transportpolitiske måla, og har fått ein meir underordna posisjon. Samarbeid og samordning med fylkeskommunar og kommunar er heller ikkje i dette brevet gjeve mykje omtale, men direktoratet skal framleis samarbeida med aktuelle kommunar for å avgrensa tapet av naturmangfald (ibid., 11). I tillegg er denne setninga teken inn: «Der det er relevant kan direktoratet også gi innspill til Bane NORs forvaltning av innsigelsesinstituttet, og være høringsinstans og gi råd til lokal og regional planlegging» (ibid., 2). Dette kan tyde på at ein må gå eit steg nedover i hierarkiet, til Bane NOR, for å finna ut i kva grad slike omsyn er vektlagd i praksis.

I tildelingsbrevet for 2019 er knutepunktutvikling omtala som i tildelingsbrevet for 2018 (Samferdselsdepartementet 2019b, 4). For å sikra god økonomistyring, er det òg auka vektlegging av risiko: Det er peika på at direktoratet, i avtalar med Bane NOR, mellom anna bør vera særleg merksam på «fremdrift og kostnader ved store inngrep i byer og tettsteder». Under oppfølging av klimamåla, er det kome inn ei ny presisering om at tiltaka skal vera kostnadseffektive (ibid., 11). Når det gjeld naturmangfald, finn ein ikkje lenger att teksten om samarbeid med kommunane, men det er i staden lagt vekt på at «det skal søkes løsningar som er kostnadseffektive» òg på dette området (ibid., 12).

Tildelingsbrevna til Jernbanedirektoratet pålegg altså ikkje jernbanesektoren å samarbeide med kommunane om byutvikling. Byutvikling framstår som eit einssidig verkemiddel for å nå måla på klimaområdet, men er ut over dette fråverande i tildelingsbrevet. Dimed kan det sjå ut til at det overordna målet om «... et transportsystem som er sikkert, fremmer verdiskaping og bidrar til omstilling til lavutslippssamfunnet» (Samferdselsdepartementet 2017b, 1) blir ståande utan tilstrekkeleg samanheng med utviklinga av lokalsamfunna det gjeld. Den sterke vektlegginga av kostnadseffektivitet i tildelingsbrevna, er som ein skulle forventa ut frå litteraturen om New Public Management. Slik Christensen et al. (2017, 112) peikar på, fører mål- og resultatstyringa gjerne til at økonomiske mål blir sette fremst, slik at både dei breiare samfunnsmåla og sektormål kjem i bakgrunnen.

Tildelingsbrevet er likevel ikkje det einaste styringsverktøyet i sektoren. At byutvikling og samarbeid med lokale styresmakter har liten plass her, treng difor ikkje bety at det ikkje er ei oppgåve som blir teken på alvor i jernbanesektoren. Det er likevel ein indikasjon på at det ikkje er av oppgåvene som har høgast prioritet.

3.4 Styringsdokument i Bane NOR

Bane NOR er organisert som eit statsforetak. Det inneber at det er eit føretak som er eigd av staten åleine, med eigne vedtekter, eit styre og ein administrerande direktør, jf. statsforetakslova (1991). Bane NOR blir mellom anna styrt gjennom avtalar med Jernbanedirektoratet (Bane NOR SF 2017a). Ved etableringa av Bane NOR blei det inngått ein overordna avtale, ein avtale om tilgang og standard i eksisterande infrastruktur og 13 avtalar om planlegging og bygging av nye strekningar og anlegg (ibid.). Til denne styringsstrukturen høyrer omfattande krav om rapportering, mellom anna om oppfølging av måla i Nasjonal transportplan (Samferdselsdepartementet 2017b, 21).

Av vedtektene til Bane NOR SF går det mellom anna fram av § 2 at «Foretakets formål er å sørge for tilgjengelig jernbaneinfrastruktur og effektive og brukervennlige jernbaneinfrastrukturtenester (inkludert knutepunkt- og terminalutvikling) som grunnlag for transport av personer og gods på det nasjonale jernbanenettet» (Bane NOR SF 2018c). Vidare går det fram at «Foretaket skal for øvrig drives etter forretningsmessige prinsipper» (ibid.). Bane NOR si oppgåve er altså å tilby jernbaneinfrastruktur til samfunnet på ein kostnadseffektiv måte, verken meir eller mindre. Denne klare avgrensinga av mandat og sterke vektlegginga av effektivitet kan, som Christensen og Lægreid (2002, 268) peikar på, føre til at breiare politiske mål kjem i bakgrunnen. Det interessante er såleis alt som ikkje er omtala, slik tilfellet òg er med tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet, som omtalt ovanfor. Eit viktig spørsmål er difor i kva grad Bane NOR i sin praksis tolkar breiare politiske omsyn inn i omgrepet «knutepunktutvikling», eller om dei i samsvar med teorien om «lokal rasjonalitet» prioriterer eigne sektoromsyn framfor samordning med andre aktørar, jf. Christensen et al. (2017, 106) som omtalt i teoridelen.

Vedtektene til dotterselskapet Bane NOR Eiendom AS er enno snevrare (§ 3): «Selskapets formål er, gjennom utvikling, forvaltning og omsetning av fast eiendom, samt hva herved står i forbindelse, å gi god avkastning for eier» (Bane NOR SF 2018d). Føremålet må sjåast i samanheng med kva type eiendommar selskapet har. I følgje nettsidene, forvaltar og driv Bane NOR Eiendom 335 operative jernbanestasjonar og -haldeplassar med meir, med til saman 1660 bygg (Bane NOR SF 2018e). Det inneber at alle desse jernbanestasjonane og -

haldeplassane skal forvaltast og utviklast slik at det gjev økonomisk avkasting. I nasjonal transportplan for 2018–2029 er det dessutan lagd til grunn at inntekter frå eigedomsverksemda blir nytta til ytterlegare stasjons- og knutepunktutvikling, samstundes som den økonomiske ramma er justert ned tilsvarande (Jernbanedirektoratet 2018, 68). Sidan høgare avkasting frå eigedomsdivisjonen betyr meir pengar til å byggja jernbane og knutepunkt for, kan denne strukturen leggje opp til eit sterkt press for at knutepunkta skal utviklast med vekt på kortsiktig, økonomisk gevinst. Det faktum at det er dyrt å utvikla stasjonsområde peikar òg i retning av kortsiktige, høglønsame tilnærmingar, slik Bertolini og Spit (1998, 40) har peika på. Vedtektene til Bane NOR Eiendom, nasjonal transportplan og høge kostnader ved stasjonsutvikling skaper såleis eit sterkt press for ei viss type knutepunktutvikling, der kortsiktige mål får høgare prioritet enn langsiktige samfunnsomsyn. Det kan igjen føra til politikk som trekkjer i ulike retningar og hindrar samordning med andre interesser, slik at ein ikkje får henta ut effekten av knutepunktutvikling, jamfør Belzer et al. (2004, 43, 46) som omtalt i teoridelen.

Vedtektene er viktige, fordi dei gir tydelege signal om korleis føretaka skal styrast og legg med det premissane for korleis dei møter andre aktørar i planprosessane. Bane NOR sitt snevre føremål og erfaringane med New Public Management kan tyde på at det er skapt ein organisasjon med innebygde skylappar. Med det meinast her ein organisasjon som skal oppfylle eit snevert mandat og som difor ikkje agerer ut frå den samfunnsmessige samanhengen han inngår i. Dette ut frå at breie samfunns mål og samarbeid med kommunar og andre styresmakter ikkje er av det organisasjonen blir målt på og rapporterer om.

I forretningsplanen skriv Bane NOR SF (2018f) at dei vil bli «... Norges ledende utvikler av kollektivknutepunkt», og vidare at «... gode knutepunkt vil være viktige virkemiddel for å drive økt trafikk». Her synleggjer Bane NOR rett nok samanhengen mellom knutepunktutvikling og auka passasjergrunnlag, men legg samstundes til grunn ei rein forretningsmessig målsetjing om å bli «ledende» på det konkrete marknadsområdet, i staden for å ta eit breiare samfunnsansvar slik ein gjerne forventar av det offentlege. Igjen er det altså økonomisk effektivitet som står i sentrum, slik ein kan forventa ut frå styringsprinsippa i New Public Management.

3.5 Handlingsprogram for jernbanesektoren

Som ei oppfølging av nasjonal transportplan 2018–2029, har Jernbanedirektoratet utarbeidd eit handlingsprogram for å følgja opp og konkretisera han (Jernbanedirektoratet 2018, 3). Handlingsprogrammet «... skal være styrende for hvordan en samlet jernbanesektor skal

arbeide for å nå de overordnede målene i transportplanen» (ibid., 9) Handlingsprogrammet er såleis eit sentralt dokument i sektoren, og med det også viktig for kva føringar Bane NOR legg til grunn i sitt planarbeid. I handlingsprogrammet er det vist til at «Det er et overordnet mål å utvikle gode og velfungerende byer å leve og virke i», og uttrykt at «... Jernbanedirektoratet skal ha en sterkere rolle i framtidig by- og transportutvikling» (ibid., 32). Handlingsprogrammet konkretiserer ikkje desse utsegnene nærare, og det er såleis uklart kva dei vil innebera i praksis.

Når det gjeld knutepunktutvikling, vert det framheva i handlingsprogrammet at «Utbyggingsmønster og transportsystem må samordnes for å oppnå effektive løsninger ...» og at «[d]et skal legges til rette for effektiv arealbruk med konsentrert utbygging og høy arealutnyttelse i og nær knutepunktene» (ibid., 66). Vidare vert det slått fast at «Jernbanedirektoratet skal samarbeide med offentlige og private aktører for å utvikle knutepunktene og skape vekst rundt disse. Gjennom deltakelse i løpende planarbeid og øvrige lokale prosesser skal gode løsninger fremmes» (ibid.). Handlingsprogrammet seier dimed ikkje noko vesentleg ut over det som går fram av statlege planretningslinjer for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging, som legg vekt på høg arealutnytting og fortetting i kollektivknutepunkt og samarbeid mellom styresmaktene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a). Handlingsprogrammet er altså lite konkret når det gjeld byutvikling, og omsynet til konkrete stadkvalitetar i knutepunkta er ikkje omtala, forutan den vage formuleringa om å fremja «gode løsninger». Ein nærliggjande konklusjon er difor at handlingsprogrammet ikkje er tydeleg nok til at det vil kunna kompensera for det som ovanfor er omtalt som eit styringssystem med «skylappar».

3.6 Bane NOR som forslagsstillar og deltakar i planprosessar

Vedtektene for Bane NOR SF slår vidare fast at føretaket har ansvar for «... planlegging, utbygging, forvaltning, drift og vedlikehold av det nasjonale jernbanenettet, trafikkstyring og forvaltning av jernbaneeiendom ...» (Bane NOR SF 2018c). Dette mandatet gjev i realiteten føretaket stor makt over viktige byutviklingsspørsmål i ei rekkje norske byar. Dette heng saman med at det med dette ansvaret føl bestemte rettar etter plan- og bygningslova (2008) § 3-7 tredje ledd: «Myndigheter med ansvar for større samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur kan etter samråd med planmyndigheten utarbeide og fremme forslag til arealplan for slike tiltak og beslutte å legge slike planer ut til offentlig ettersyn ...». Det gjer at Bane NOR sit med handa på rattet gjennom heile planprosessen. Dersom kommunen ikkje blir godt involvert undervegs, kan han difor sitja att som eit reint vedtaksorgan med avgrensa makt over prosessen. Kommunen kan rett nok late vera å vedta planen, men då kan staten

likevel vedta han som statleg arealplan, jamfør plan- og bygningslova (2008) § 6-4. Slik Tennøy (2012, 273) peikar på når det gjeld vegsektoren, skaper det dissonans når staten og kommunen har ulik prosessforståing og sit på ulik makt og ressursar. Resultatet kan bli at kommunen mister styringa over viktig strategisk grep i byutviklinga til staten.

Bane NOR skal òg vareta interesser knytt til jernbaner og jernbanetransport i planar som blir utarbeidde av andre, og kan om naudsynt fremja motsegn til kommunale planar når desse interessene ikkje blir tekne omsyn til, jamfør retningslinjene for motsegn i plansaker etter plan- og bygningslova (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014b). Bane NOR skal dimed både drive forretningsmessig og sikre offentlege interesser knytt til jernbane i regionale og kommunale planprosessar. Dette spennet legg til rette for interessekonfliktar, som mellom anna kan koma til syne i samband med stasjonslokalisering og knutepunktutvikling, der offentlege interesser og profittomsyn ikkje alltid trekkjer i same retning. Til dømes vil ulike lokaliseringar av ein stasjon gje ulike moglegheiter for eigedomsutvikling på areal eigd av Bane NOR Eiendom AS. Det er dimed eit relevant spørsmål om føretaket i tilstrekkeleg grad er i stand til å sjå bort frå profittomsyn når dei opptrer som ei offentleg styresmakt med rett til å fremje motsegn, når profitt frå eigedomsdivisjonen påverkar kor mykje pengar føretaket har å bygge for. Utan god profitt frå eigedomsutvikling kan ein gå ut frå at føretaket vil ha vanskar med å oppfylla dei nasjonale måla knytt til utbygging av jernbane, og som dei blir målt på. Det gjev ikkje det beste utgangspunktet for at lokale omsyn til stadutvikling skal få gjennomslag, og kan gje eit press for høg arealutnytting med bestemte typar bygg. Det kan vera vanskeleg å stå imot for kommunane.

Bane NOR har utarbeidd ein rettleiar som mellom anna skal klargjera nasjonale og viktige regionale jernbaneinteresser i arealplanlegginga, under dette når det er naudsynt å fremja motsegn (Bane NOR SF 2017b, 2). Gode intensjonar om samarbeid med kommunane og andre går fram allereie i føreordet:

«Bane NOR ønsker å oppnå et best mulig samarbeid med kommunene og andre forvaltningsmyndigheter og organer som deltar i planleggingen etter plan- og bygningsloven.» (ibid.)

I rettleiaren er det presisert at Bane NOR ikkje kan fremja motsegn i eigenskap av å vera grunneigar/eigedomsforvaltar, og at dei er opptekne av å tydeleggjera når dei opptrer i dei ulike rollene (ibid., 4). Dette er ei viktig presisering, men er likevel ikkje til hinder for at Bane NOR SF vektlegg egne eigedomsinteresser i planar som dei sjølv utarbeidar. Det er såleis

eit spørsmål både Bane NOR SF sjølv, kommunen og andre involverte aktørar må vera bevisst. Når planlegginga skjer i regi av Bane NOR Eiendom AS, er det dessutan eigedomsinteressene som er utgangspunktet for planlegginga, med mål om profitt i samsvar med vedtektene. Då opptre ikkje det statlege selskapet lenger som eit offentleg organ, men som ein kvar annan privat eigedomsaktør.

Det går fram av dokumentet at dei nasjonale og vesentlege regionale jernbaneinteressene er knytt til 1) sikkerheit og planfaglege krav, 2) arealbehov for jernbana og 3) nasjonal og regional arealpolitikk (ibid., 5). Bane NOR skal mellom anna sjå til kommunane følg opp krava til byggjegransar langs jernbana og at ein unngår arealbruk og terrenginngrep som kan gje auka risiko som følgje av til dømes flaum og ras (ibid., 6). Vidare skal Bane NOR sjå til at ein unngår at arealplanar fordyrar jernbanetiltak som inngår i nasjonal transportplan eller konseptvalutgreiing, og dei skal sikra arealbehov til spor, stasjonar og bil- og sykkelparkering for togreisande (ibid., 11). Til slutt skal dei medverka til at den kommunale arealplanlegginga støttar opp om statleg infrastrukturbygging og at dei statlege planretningslinjene for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging blir følgde opp, mellom anna med fortetting i knutepunkta (ibid., 13). Det er likevel presisert at det er Jernbanedirektoratet som skal følgja opp regionale areal- og transportplanar (ibid., 14).

Bane NOR peikar i dokumentet på at staten har ei klar forventning om at knutepunktutvikling skal auka nytten av dei store statlege investeringane i jernbaneinfrastruktur (ibid., 14). Det går vidare fram at «Bane NOR vil i byer og tettsteder være en aktiv medspiller med Statens vegvesen, fylkeskommunene, kommunene, kollektivselskap og andre for å sikre gode og helhetlige planløsninger for utvikling av knutepunkter.» (ibid.). Den type samordning som blir trekt fram her, er essensielt for å kunna henta ut effektane av knutepunktutvikling, slik mellom anna Belzer et al. (2004, 46) har understreka. Det er difor eit viktig spørsmål om dette blir følgd opp i praksis, noko som vil bli undersøkt nærare i caseanalysen i neste kapittel. Som det er peikt på ovanfor, er sektor- og effektivitetstankesettet i tilfelle eit hinder som må overvinnast.

Bane NOR SF (2017b, 18) legg sjølv vekt på eit godt samarbeid med kommunane og andre styresmakter når dei utarbeidar planar som tiltakshavar. Dei skriv likevel at «[d]ersom det av ulike årsaker ikke oppnås enighet mellom kommunen og Bane NOR om planløsning, eller kommunen gjør endringer eller fremmer alternativer som Bane NOR ikke kan godta, kan det ved offentlig ettersyn bli nødvendig for Bane NOR å fremme innsigelse til kommunens alternative planforslag.» (ibid.). Spørsmålet er kor lett dette maktmiddelet blir teke i bruk, og om det blir brukt som alternativ til dialog og samarbeid.

Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo (2013, 163) peikar på at det er ein motsetnad mellom det formelle rammeverket for planlegging og det faktum at alle organisasjonar har sin eigen uformelle kultur og praksis. Dei meiner samarbeidet kan bli hemma av at aktørane er sterkare bunde av institusjonelle og individuelle tilhøve enn til planprosessane (ibid., 169). Eit anna aspekt dei peikar på, er at aktørane kan mangla motivasjon for samarbeid når makta kan utøvast på anna vis (ibid., 172). Dette kan til dømes gjelde moglegheita til å fremja motsegn for å få gjennom ei ønska løysing. Det er difor viktig at denne moglegheita ikkje blir brukt for å få gjennom ønska løysingar, som alternativ til samordning i planprosessen.

3.7 Rettleiar om heilskapleg knutepunktutvikling

Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Kommunesektorens organisasjon (KS) (2018, 2) har i samarbeid utarbeidd ein rettleiar om heilskapleg knutepunktutvikling, for å følgja opp regjeringa sin handlingsplan for kollektivtransport. Rettleiaren tek mellom anna føre seg ansvarsfordeling, prosess og prinsipp for utforming ved knutepunktutvikling (ibid., 4). Det er interessant å merka seg at referansegruppa for arbeidet, forutan deltaking frå Østlands-samarbeidet og Bane NOR Eiendom, berre har bestått av aktørar i transportsektoren (Avinor, Ruter, Nettbuss, NHO Transport, Kollektivtrafikkforeningen, NOR-WAY Bussekspress, Norges Taxiforbund og Samferdselssjefskollegiet) (ibid., 2). Ekspertar på byutvikling og representantar for desse interessene ser såleis ut til å ha vore fråverande, det same gjeld kommunar med konkret erfaring frå knutepunktutviklingsprosjekt. Det viser at arbeidet i utgangspunktet nok har lagt meir vekt på transportinteresser enn på stadinteresser. Spørsmålet er om dette har hatt verknader for innhaldet, og nedanfor vil det bli sett nærare på kva forståing av knutepunktutvikling som blir lagd til grunn i dokumentet.

Rettleiaren seier i utgangspunktet ikkje noko eksplisitt om korleis eit knutepunkt skal avgrensast i byen. Det vert i staden vist til at omfanget og avgrensinga av knutepunktet må avklarast i kvart tilfelle, ut frå om det inngår i ein samanheng i bymiljøet og om knutepunktet omfattar meir enn berre terminalbygget (ibid., 35). Det blir vidare vist til at arealintensive arbeidsplassar, handel og sørvis bør lokaliserast innan 300 m frå knutepunktet, og bustader helst innan 500 meter (ibid., 39). Denne tilnærminga svarar relativt godt til Bertolini og Spit (1998, 13) sin definisjon av stasjonen som stad i byen. Såleis verkar rettleiaren si forståing av knutepunkt å svara relativt godt til det som er lagd til grunn i teorikapitlet.

Kapittel 5 om lokalisering og utforming av knutepunkt, seier innleiingsvis litt om knutepunkt som ein del av byen eller tettstaden, og listar opp sju viktige prinsipp for god

knutepunktutvikling (Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Kommunesektorens organisasjon (KS) 2018, 38):

- *Fortetting på og rundt knutepunktene.*
- *Effektiv arealutnyttelse.*
- *Utforming som åpner for interaksjon med resten av byen.*
- *Arealbruk som genererer aktivitet på bakkeplan.*
- *Bygningsmasse som styrker stedets urbane kvaliteter.*
- *By- og eiendomsutvikling som bidrar til økt bruk av kollektivtransport.*
- *Lokalisering av arbeidsplassintensive og publikumsintensive funksjoner.»*

Råda i avsnittet ovanfor er i samsvar med det som i teoridelen er peikt på som god by- og knutepunktutvikling, jamfør til dømes Dittmar og Poticha (2004, 23). I utgangspunktet kan det såleis sjå ut til at rettleiaren tek spørsmålet om korleis knutepunktet skal gjevast ei urban utforming og integrerast i byen på alvor. Det er likevel eit spørsmål om kor godt desse råda er forankra i det formelle systemet, sidan dei ikkje er forankra verken i styringssignala frå Samferdselsdepartementet eller i dei dokumenta som Bane NOR styrer etter, slik det er vist ovanfor. Det blir uansett opp til aktørane som deltek i planprosessen å koma fram til akseptable løysingar i kvar enkelt tilfelle, gjennom diskusjon og forhandlingar. Det er difor eit tankekors at kommunen si rolle i lita grad er tydeleggjort i dokumentet, det er berre slått fast at kommunen må ha ei sentral rolle (Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Kommunesektorens organisasjon (KS) 2018, 14). Samstundes er det peika på at «Kommunens ansvar i knutepunkter er hovudsakelig som planmyndighet» (ibid., 9). Det kan difor sjå ut til at kommunen si rolle som part og ekspert på byutvikling er underkommunisert, og at det heller er rolla som handsamingsorgan for planar utarbeidd av andre som er framheva.

At hovudvekta i rettleiaren ligg på transportfunksjonen, er tydeleg ved at råda om desse tilhøva er via mest plass og er dei mest konkrete. Det gjeld oppbygging av sjølv trafikkknutepunktet med tilkomstareal, serviceareal, plattformer osv. (ibid., 42), prioritering av transportformer (ibid., 46), utforming for ulike typar rutegående transport og bytte mellom dei (ibid., 50), utforming for bilar og drosjar (ibid., 54), fasilitetar for dei reisande (ibid., 55) og universell utforming av sjølv trafikkknutepunktet (ibid., 56). Berre når det gjeld utforming for gåande og syklende er tilhøvet mellom knutepunktet og byen nemnd. Men sjølv her er det berre skildra på eit overordna nivå, som at «[g]ående bør gis trygge, trafikksikre, korte og direkte atkomster til og fra knutepunktet» og at «[s]yklende bør ha gode og sammenhengende transportveger inn mot knutepunktet» (ibid., 48).

Rettleiaren legg vekt på at eit godt samarbeid mellom aktørane er naudsynt for at knutepunktutviklinga skal lukkast. Det står mellom anna i rettleiaren at (ibid., 8):

«God knutepunktutvikling er avhengig av at alle aktørane drar i samme retning. Dette krever et godt samarbeid mellom transportaktører og byutviklingsaktører slik at knutepunktet blir en integrert del av byen eller tettstedet og gir et godt tilbud til den reisende.»

Denne skildringa frå rettleiaren er i samsvar med forståinga av knutepunktutvikling som blir lagd til grunn i teorikapitlet, der mellom anna Belzer et al. (2004, 46) peikar på behovet for eit tett samarbeid mellom dei ulike aktørane i plan- og utviklingsfasane, og særleg mellom transportsektoren og lokale styresmakter. Det rører òg ved det Bertolini og Spit (1998, 9) peikar på som eit kjernesporsmål i stasjonsutviklingsprosjekt, nemleg dei komplekse interaksjonane mellom identitetane som trafikknutepunkt og som stad.

I rettleiaren vert det peika på at grunnlaget for ein god prosess blir lagd gjennom tidleg avklaring av mål, rammer og organisering (ibid., 4). Overordna utviklingsstrategiar bør dessutan forankrast gjennom politisk handsaming og i overordna planar (ibid., 38). Det blir vidare understreka i rettleiaren at lokalisering og utforming av knutepunkt i stor grad handlar om avveging mellom ulike mål og interesser, og at samarbeidet bør vera retta mot å finna dei gode kompromissa (ibid.). Dette høver godt med Kalliomäki (2015, 114) si vektlegging av forhandlingar og kompromiss for å sikra framdrift i planprosessane, som omtala i teoridelen.

Det er likevel eit spørsmål om rettleiaren undervurderer styrken i interessemotsetnadene i slike komplekse plansaker, og har for sterk tru på at ein kan oppnå semje. Som Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo (2013, 169) peikar på, er ofte aktørane sterkare bundne til institusjonelle og individuelle tilhøve enn til planprosessane, noko som kan gjera samarbeid vanskeleg. Dei er difor opptekne av at interessemotsetnadane må opp på bordet før aktørane kan finna grunnlag for samarbeid og felles mål (ibid., 172). I rettleiaren er ikkje dette framheva som noko problem, og trua på den gode prosessen kan såleis bli urealistisk.

Den kanskje største svakheita i rettleiaren om knutepunktutvikling, er at han ikkje omtalar medverknad frå innbyggjarane. Det går fram at det er viktig med brei involvering i tidleg fase, men utsegna ser ut til å vera retta mot å få innspel frå operatørar, grunneigarar og trafikantar for å få til gode løysingar i prosjektet (Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Kommunesektorens organisasjon (KS) 2018, 23). Både Bertolini og Spit (1998, 62) og Belzer et al. (2004, 51) peikar på kor viktig det er med lokal medverknad og støtte til

knutepunktprosjekt, fordi lokalsamfunnet elles kan stoppa det gjennom protestar og politiske prosessar. Rettleiaren er såleis til lite hjelp når det gjeld å få forståing for den lokale forankringa av knutepunktprosjekt.

3.8 Kva analysen av styringsdokument har vist

Med jernbanereforma blei jernbanesektoren frå 2017 omorganisert etter ein NPM-inspirert modell. Fristilling av etatane har skapt behov for eit omfattande system av styringsdokument på ulike nivå, basert på eit mål- og resultatstyringsregime. Dei overordna styringsdokumenta legg i hovudsak vekt på rasjonell drift av organisasjonane og effektiv gjennomføring av måla for jernbanesektoren. Knutepunktutvikling har lite vekt, anna enn som eit verkemiddel for å oppnå transportpolitiske mål. Samarbeid og samordning med kommunane er så å seia fråverande i dei overordna dokumenta. Eit hovudspørsmål er difor kva konsekvensar ei slik ein-sidedig vektlegging av sektormål har for jernbanesektoren som aktør i knutepunktutviklinga, og korleis det påverkar samspelet med kommunane.

Først i Bane NOR sin rettleiar, som klargjer nasjonale og viktige regionale jernbaneinteresser i arealplanlegginga, er samarbeid med kommunane peika på som viktig. I caseanalysen vil det difor bli interessant å sjå om Bane NOR lever opp til føringane om samarbeid i rettleiaren, eller om det er føringane i dei overordna dokumenta som veg tyngst. Ut frå NPM kan ein forventa at det er dei måla som det blir rapportert på som får størst vekt. Det vil mellom anna vera interessant å sjå om Bane NOR nyttar motsegn for å få gjennom ønska løysingar i staden for å gå i forhandlingar med kommunen i leit etter kompromiss, jamfør omtalen av utvekslingssoner i kapittel 2.2.3. Det er eit viktig spørsmål om ein er oppteken av at òg lokale behov og interesser blir sikra ved knutepunktutvikling.

I rettleiaren om heilskapleg knutepunktutvikling, som Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Kommunesektorens organisasjon (KS) har utarbeidd i samarbeid, er det gjeve konkrete råd både om løysingar og prosess. Råda i rettleiaren er i grove trekk i samsvar med den forståinga av knutepunktutvikling som er lagd til grunn i teorikapitlet, men med klart mest vekt på transportfunksjonen. Denne sektororienteringa er i samsvar med det ein veit om NPM frå organisasjonsteori, jamfør kapittel 2.3. I caseanalysen vil det bli sett nærare på korleis jernbanesektoren i samarbeid med kommunen handterer spenninga mellom transport- og stadfunksjonen i knutepunktutviklinga. Når det gjeld råda om prosess, ser det ut til at det blir teke for lett på kor komplekse og krevjande prosessane for knutepunktutvikling er i praksis, og korleis spenninga mellom transport- og stadfunksjonen skal løysast. I caseanalysen vil det bli sett nærare på korleis desse motsetningane blir handtert i ein konkret planprosess.

4 Analyse av planprosessen for ny stasjonsplassering på Hamar

Dette kapitlet er ein caseanalyse der det blir sett nærare på samspelet mellom jernbane-sektoren og Hamar kommune i planprosessen for fastsetting av framtidig stasjonslokalisering på Hamar. Spørsmålet om stasjonslokalisering inngår i kommunedelplan for dobbeltspor Sørli–Brumunddal, som er utarbeidd med tre ulike traséalternativ gjennom Hamar. Føremålet med caseanalysen er å finna ut meir om korleis jernbanesektoren fungerer som aktør i knutepunktutvikling i praksis, og korleis samspelet med kommunen utartar seg når det må gjerast konkrete prioriteringar og takast avgjerder i planprosessen.

I førre kapittel blei det vist at jernbanereforma er sterkt inspirert av NPM, og korleis styringsdokumenta i sektoren er prega av dette. I dette kapitlet blir det sett nærare på korleis styringssignala i jernbanesektoren blir omsett til praksis og korleis dei blir avstemt mot lokale interesser og omsyn i ein planprosess. Kan ein sjå utslag av det Christensen et al. (ibid., 112) peikar på; at mål- og resultatstyringa fører til at det blir lagt meir vekt på sektormål enn på tverrgåande mål, og meir på det som er lett å måla enn på kvalitative faktorar? Dette blir undersøkt ved å sjå på kva mål jernbanesektoren fremjar i planprosessen og forslag til løysingar, og i kva grad han legg opp til samordning og samarbeid med kommunen.

Planprosessen for avklaring av ny stasjonslokalisering på Hamar er valt som case fordi han har skapt ein svært interessant debatt om kva omsyn som skal leggjast mest vekt på ved lokalisering av eit nytt knutepunkt. Hamar kommunestyre har med stort fleirtal gått inn for at jernbanestasjonen skal flyttast til Vikingskipet, medan jernbanesektoren vil ha stasjonen omtrent på same stad som i dag (Husøy, Bentzrød og Sørkjerd 2017). I eit intervju med Aftenposten seier ordføraren at spørsmålet kokar ned til om ein skal prioritera ein jernbanestasjonen i sentrum eller å styrka kontakten med Mjøsa for å gjera byen meir attraktiv (ibid.). Administrasjonen i kommunen omtalar det som den viktigaste avgjerda for bymiljø og bykvalitetar i Hamar på over 100 år (Hamar kommune 2016c, 39).

I teorikapitlet såg vi at det i knutepunktutviklingsprosjekt ofte er ei spenning mellom knutepunkt- og stadfunksjonane, som må løysast i samarbeid mellom kommunane og transportstyresmaktene, slik mellom anna Bertolini og Spit (1998, 9, 60) har peika på. Hamar-casen synleggjer nettopp korleis denne spenninga gjer seg gjeldande i planlegginga av knutepunkt, og kan hindra planvedtak. I dette kapitlet blir det sett nærare på korleis

jernbanesektoren og kommunen har vektlagt høvesvis knutepunkt- og stadfunksjonane i sine prioriteringar og løysingsforslag for dei fire alternative stasjonsløyisingane som har vore vurdert. Det vil òg bli sett på korleis dei har lukkast med å tilpassa løysingane til dei lokale tilhøva og føresetnadane, jamfør Dittmar og Poticha (2004, 31-32).

Det er snart fem år sidan planprogrammet for kommunedelplan for dobbeltspor Sørli–Brumunddal blei vedteken. Den grunnleggjande usemja mellom jernbanesektoren og Hamar kommune har gjort at spørsmålet om ny stasjonslokalisering framleis er uløyst når denne oppgåva blir skriven. Konseptet utvekslingssoner gir ein modell for å forstå slike vanskelege planprosessar, og korleis ein likevel kan få dialogen til å halda fram (Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo 2013, 160). Konseptet legg vekt på forhandlingar og kompromiss i staden for konsensussøking (Kalliomäki 2015, 114). Ved å sjå på planprosessen for ny stasjon på Hamar med utgangspunkt i utvekslingssonekonseptet, vil det bli drøfta kva som har hindra og kva som har fremja dialog. Til slutt i oppgåva vil det bli drøfta om konseptet kan vera eit utgangspunkt for å styrka samarbeidet og samordninga i framtidige prosessar for knutepunktutvikling.

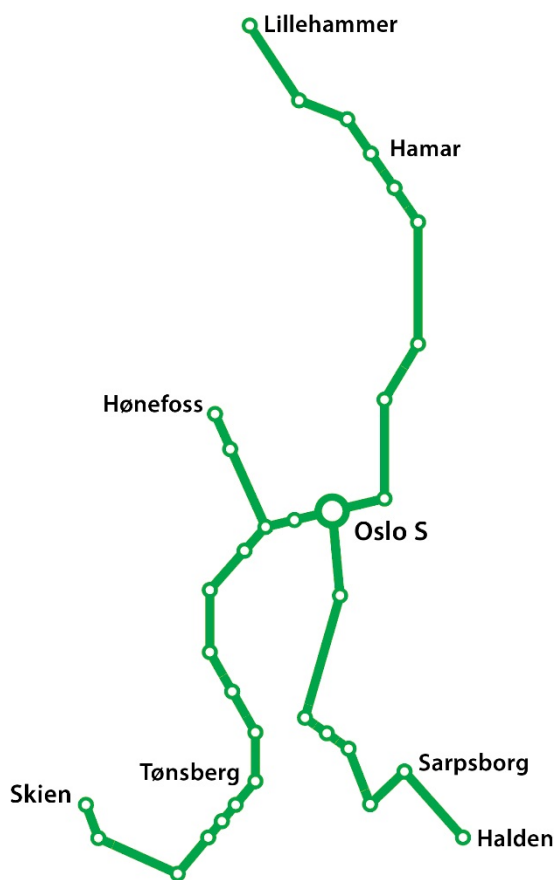
Planlegginga av dobbeltspor gjennom Hamar aktualiserer mange viktige planspørsmål, men denne analysen er avgrensa til spørsmål som er direkte knytt til samarbeidet mellom Hamar kommune og jernbanesektoren i knutepunktutvikling. Dette inneber at elles viktige spørsmål som nedbygging av dyrka mark, påverknad på Åkersvika naturreservat og bustadsosiale spørsmål ikkje er analysert. Caseanalysen er i hovudsak gjennomført med utgangspunkt i dei formelle dokumenta frå planprosessen, det vil seia planprogram, planomtale, underlagsdokument til konsekvensutgreiinga, Jernbaneverket/Bane NOR sine tilrådingar og fråsegner i saka og kommunen sine saksframlegg og vedtak. I tillegg er det henta informasjon frå moglegheitsanalysar som kommunen har fått gjennomført på eige initiativ.

4.1 Introduksjon

4.1.1 Bakgrunn og føringar for kommunedelplan for dobbeltspor Sørli–Brumunddal

Lokalisering av ny Hamar stasjon er ein del av kommunedelplan for dobbeltspor på InterCity Dovrebanen på strekningen Sørli–Brumunddal. Føremålet med kommunedelplanen er å avklara val av trasé på strekningen (Jernbaneverket 2016a, 23). Moderniseringa av Dovrebanen fram til Lillehammer inngår i InterCity-satsinga på Austlandet, og skal dobla kapasiteten på strekninga slik at det på sikt kan bli avgangar kvart 15 minutt frå Lillehammer

til Oslo (ibid., 27). Utbygginga vil òg redusera reisetida mellom Oslo og Hamar med 25–30 minutt, det vil seia til ca. éin time (ibid.).



Figur 5: Skisse som viser InterCity-trianglet på Austlandet. Illustrasjon: Bane NOR SF.

InterCity er ei fellesnemning for jernbanelinjingane Oslo–Lillehammer, Oslo–Halden, Oslo–Skien og den framtidige Ringeriksbanen, og står for 90 pst. av passasjertrafikken med tog i Noreg (Jernbaneverket 2016a, 23), sjå Figur 5. InterCity-området er kjenneteikna av ein fleirkjerna bystruktur med ein stor folkesetnad (ibid.). I planomtalen viser Jernbaneverket til at eit løft i togtilbodet i InterCity-nettet skal medverka til å avlasta hovudstadsområdet og til å utvikla bu- og arbeidsområda langs strekningane ved å redusera reisetida mellom stasjonsbyane og til Oslo (ibid.). Det blir peika på at utbygging av jernbaneinfrastrukturen vil medverka til både lokal og regional utvikling og at ein større del av persontrafikken går langs jernbana i staden for på veg (ibid.). I saksframlegget til kommunestyret peikar rådmannen på det same, og skriv at det forventast at dei mindre byane på Austlandet i framtida vil ta ein større del av folketalsveksten i hovudstadsområdet (Hamar kommune 2016c, 14).

Det er definert følgjande samfunns mål for InterCity-utbygginga: «InterCity-strekningane skal ha et miljøvennlig transportsystem av høy kvalitet som knytter bo- og arbeidsområdene godt sammen» (Jernbaneverket 2016a, 25). Jernbaneverket (ibid.) peikar på at dette inkluderer utvikling av kompakte byar og tettstader for å redusera transportbehovet og for å knyta bysentra og tettstader i korridoren tettare saman, både med kvarandre og med Oslo. Vidare skal utbygginga av strekninga Sørli–Brummunddal medverka til å nå måla om eit miljøvennleg transportsystem med reduserte utslepp av klimagassar, attraktive og kompakte byar og tettstader med sentralt lokaliserte kollektivknutepunkt, eit trafikkikkert transportsystem og regional utvikling (ibid., 26).

Ein viktig føring for planarbeidet er dei statlege planretningslinjene for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging, der det mellom anna går fram at «I by- og tettstedsområder og rundt kollektivknutepunkter bør det legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a). I nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging er det òg føringar om å styrka sentrumsområda, leggja til rette for kollektivtransport, sykling og gange og å utvikla byane med vekt på kvalitet, lokal eigenart, kulturhistoriske element og viktige landskapstrekk (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019, 29). Desse føringane gjeld for all planlegging, og skal òg leggjast til grunn av statlege styresmaketer (ibid., 3).

I første del av teorikapitlet såg vi at Peter Calthorpe (ibid., 518) tek til orde for eit samanhengande regionalt nettverk av stader med eit omfattande kollektivtilbod, for å få til meir klima- og miljøvennlege løysingar. Dette ligg nær opp til tankesettet om å utvida bu- og arbeidsregionen og kopla byane tettare saman gjennom utbygging av jernbane, som peika på i planomtalen. Calthorpe (2016, 519) framhevar særleg kompakt byutvikling som eit sentralt verkemiddel for å få ned klimagassutsleppa og energiforbruket til transport. Slik det går fram over, er kompakt byutvikling som grunnlag for klimavennlege transportløysingar òg eit viktig grunnlag for kommunedelplanen for dobbeltspor Sørli–Brummunddal. Der sentralt plasserte knutepunkt blir framheva som eit mål i planomtalen, peikar Dittmar og Poticha (2004, 20) på knutepunktet som «den nye regionale byggjeklossen». Ut frå dette kan det seiast at det, i alle fall på eit overordna nivå, er samsvar mellom teorigrunnet i oppgåva og mål og bakgrunn for arbeidet med InterCity-utbygginga. Det gjer InterCity-utbygginga til ein god case for å sjå praksis opp mot teori om knutepunktutvikling òg på eit meir detaljert nivå.

4.1.2 Hamar som by og knutepunkt

Hamar er ein by som ligg midt på austsida av innsjøen Mjøsa, og er administrasjonssenteret i Hamar kommune og i Innlandet fylke (Svendsen 11.02.2020). Hamar kommune har vel 31 000 innbyggjarar, og 83 prosent av dei er busette i Hamar tettstad, som også omfattar noko areal i nabokommunane Ringsaker (i nord) og Stange (i sør) (ibid.). Siste tiåret auka folketallet i kommunen med over 10 prosent (ibid.). Ei rekke offentlege verksemder har kontorstad i byen, og i 2018 hadde Hamar ei netto innpendling på 5000 personar, noko som svarar til 25 prosent av arbeidsplassane i kommunen (ibid.).

Bystrukturen i Hamar er forankra i ingeniøryrløytnant Røyem sin byplan frå 1948, og er definert som bevaringsverdig (ibid., 59). Figur 6 viser Røyem sin plan for bysentrum på Hamar med klassisk kvadratuoppbygging. Det skålforma landskapsrommet ned mot Hamarbukta blir rekna som grunnlaget for sentrumsstrukturen, med sine langsgåande gater

og tverrgater med såkalla «Mjøsgløtt» (Hamar kommune 2016c, 15). I 1924 utarbeidde den kjente byplanleggaren Sverre Pedersen den såkalla «sommarfuglplanen» for Hamar, som la grunnlaget for den vidare utviklinga av byen (Alt.arkitektur AS 2019, 12). I planen følgde han prinsippet sitt om «det nordiske byrommet», som innebar å opna byen mot omgjevnadane og ta landskapet inn i byen (ibid.).



Figur 6: Ingeniørøyntnant Røyems byplan frå 1848 med den planlagde kvadraturen som er tilpassa landskapsforma i Hamarbukta. Strukturen er definert som bevaringsverdig. Foto: Jan Haug/Anno Domkirkeodden. Innfelt bilete viser kvadraturen i høve til resten av Hamar. Kjelde: Gehl (2016, 46).

Hamar har vore eit trafikknutepunkt i generasjonar, og mykje av utviklinga har vore knytt opp mot industrialisering med jernbana og effektiviseringa som følgde med ho (Jernbaneverket 2016a, 58). Den første jernbana mellom Hamar og Grundset vart opna i 1862, og i 1877 stod jernbana mellom Hamar og Trondheim over Røros ferdig (Svendsen 11.02.2020).

Noverande stasjonsbygning er verna og blei opna i 1895, samstundes med at jernbana blei ført vidare nordover Gudbrandsdalen til Otta (Bane NOR Eiendom u.d.). Stasjonen ligg

sentralt plassert i søre enden av kvadraturen som utgjør sentrum av byen (Jernbaneverket 2016a, 60), Figur 7. I 2012 rekna ein seg fram til at Hamar stasjon årleg hadde 1,3 millionar av- og påstigingar, med 4000–4200 av- og påstigingar på ein vanleg vekedag (ibid., 65).



Figur 7: Flyfoto over Hamar sentrum i 1938, med Hamarbukta og jernbanelinja nede til venstre. Jernbanestasjonen (nedst til høgre) er tydeleg kopla til kvadraturen med ein triangulær park. Foto: Widerøes flyselskap AS / Anno Domkirkeodden.

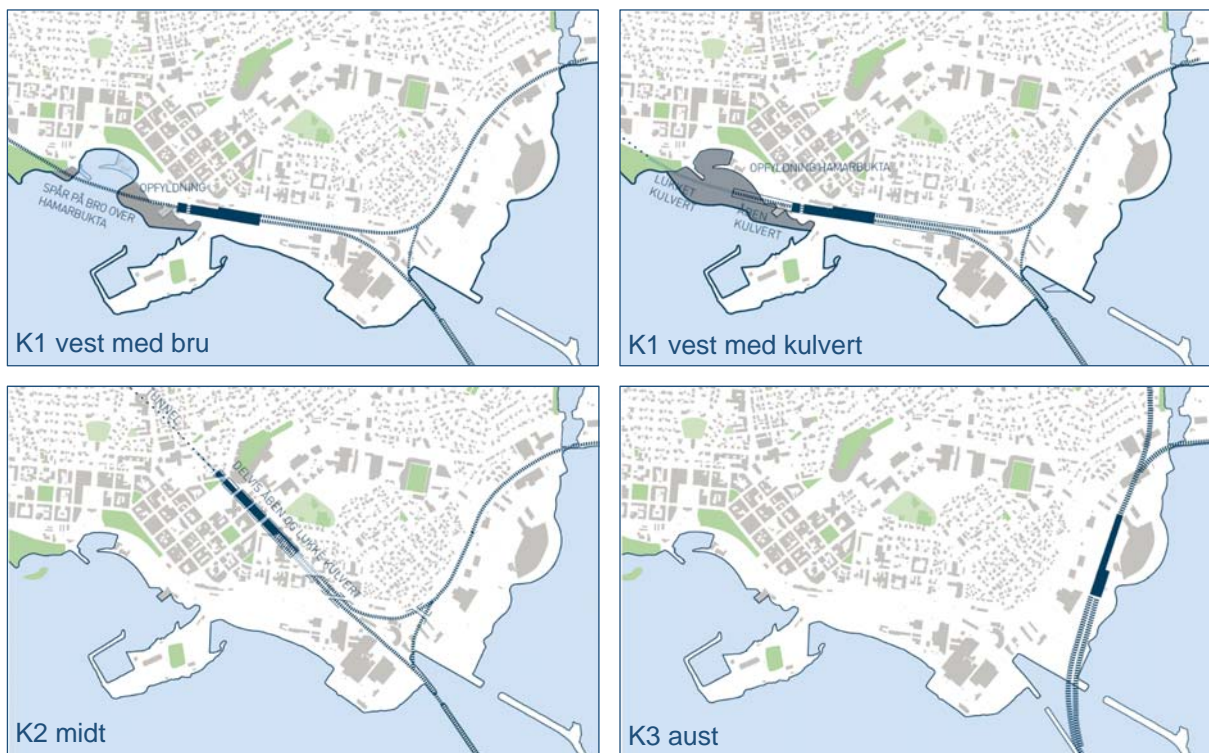
4.1.3 Alternative stasjonsplasseringar og milepælar i planlegginga

Hamar kommunestyre fastsat planprogram for kommunedelplan for dobbeltspor Sørli – Brumunddal 17. juni 2015, og avgjorde med det at det skulle utgreiast fire korridoralternativ gjennom Hamar (Hamar kommune 2016c, 9), Figur 8. I kommunestyremøte 22. juni 2016 vedtok kommunen å leggja alle dei fire alternativa ut til offentlig ettersyn med ulike løysingar for korleis stasjonen kan innpassast i byen (ibid., 12), Figur 9. Desse var:

- **Korridor 1 vest med bru** – stasjon ved dagens stasjon, bru over Hamarbukta og vidare ned i kulvert og tunnel gjennom Hamar vest (ibid., 10).
- **Korridor 1 vest med kulvert** – stasjon ved dagens stasjon, kulvert gjennom Hamarbukta og vidare i tunnel gjennom Hamar vest (ibid.).
- **Korridor 2 midt** – bana blir ført gjennom dei sentrale delane av byen, delvis i open løysing, delvis i tunnel, og med nedsenka stasjon ved Hamar rådhus (ibid., 11).
- **Korridor 3 aust** – bana blir lagd om med stasjon ved Vikingskipet og vidare eit stykke i open løysing gjennom eit landbruksområde før ho går inn i tunnel (ibid.).



Figur 8: Det er utgreidd tre hovudkorridorar for ny jernbane gjennom Hamar, der korridor 1 er vurdert i to alternativ. Illustrasjon: Rambøll/Sweco for Bane NOR SF.



Figur 9: Kart som viser dei fire ulike hovudløyningane for lokalisering av ny jernbanestasjon på Hamar, og som er utgreidd i planprosessen. Illustrasjon: Gehl Architects (2016, 5).

I høyringsperioden vart det fremja motsegn til alle dei fire traséalternativa gjennom Hamar frå statlege styresmakter (Hamar kommune 2016c, 34). Jernbaneverket fremja motsegn til alternativ K2 midt på grunn av kostnadar og alternativ K3 aust på grunn av usentral stasjons-plassering og dårlegare løysing for gods (ibid., 35). Fylkesmannen i Hedmark fremja motsegn til K3 aust på grunn av negative verknadar for Åkersvika naturreservat, jordvern og

nasjonale føringar om sentral stasjonsplassering (ibid., 38). Riksantikvaren fremja motsegn til begge K1 vest-alternativa på grunn av kulturhistoriske omsyn (samanhengen mellom byen og Mjøsa) samt til K2 midt utan lokk (ibid., 40).

Kommunestyret i Hamar handsama forslaget til kommunedelplan for dobbeltspor Sørli–Brumunddal i møte 21. desember 2016, og vedtok planen med trasealternativ K3 aust (Hamar kommune 2016d, 26). Ettersom motsegnene ikkje var blitt løyst gjennom mekling, blei planen sendt Kommunal- og moderniseringsdepartementet til endeleg avgjerd (Fylkesmannen i Hedmark 2017, 1). Departementet kom til at kommunedelplanen for dobbeltspor Sørli–Brumunddal ikkje kunne godkjennast, og at alternativ K3 aust og K1 vest måtte utgreiast til eit likeverdig nivå (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017b, 8). Av vedtaket går det fram at: «Departementet er positiv til alternativ Øst. I spørsmål som knytter seg til byutvikling skal det legges vekt på kommunens vurderingar.» (ibid., 5).

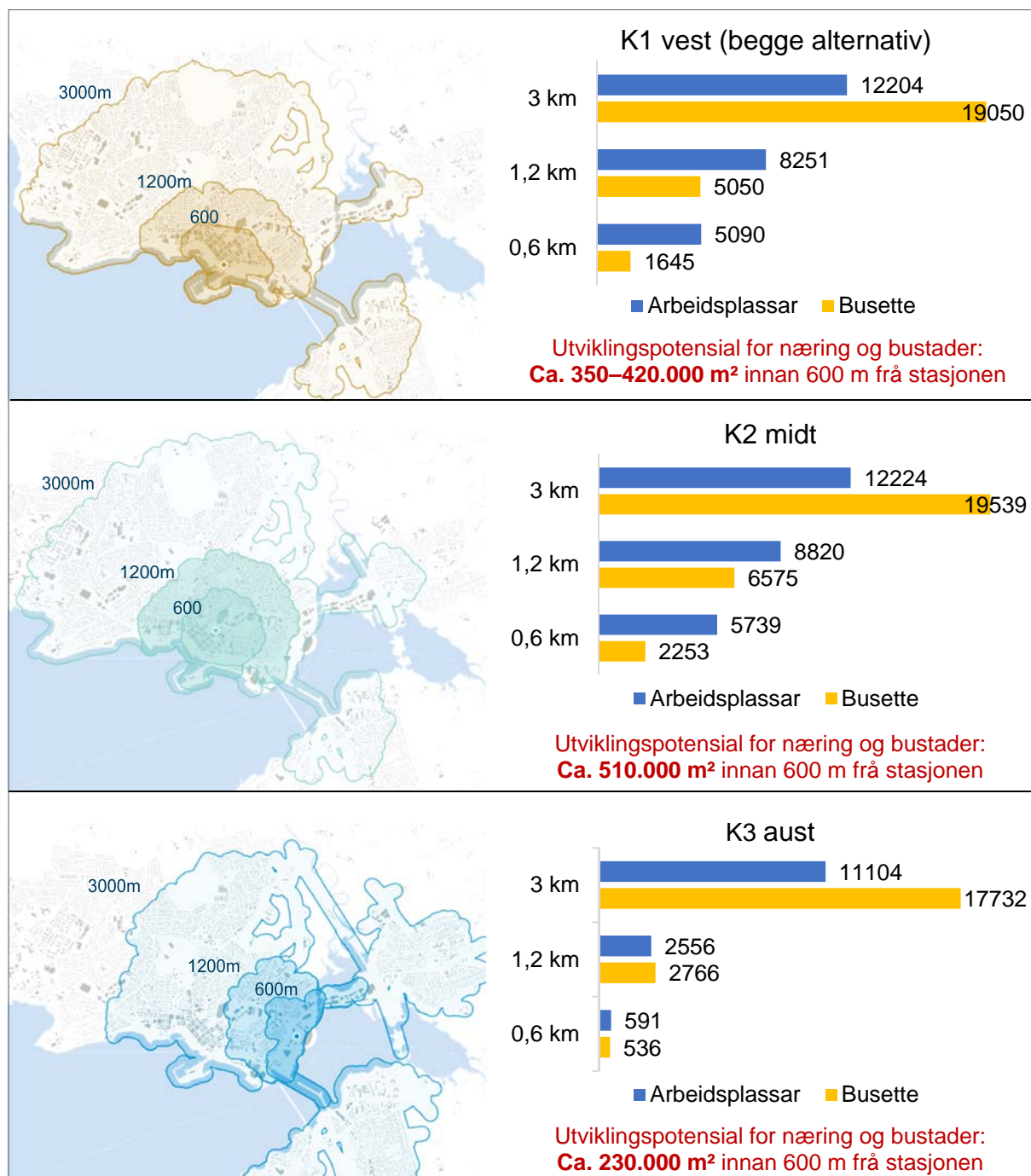
På bakgrunn av Kommunal- og moderniseringsdepartementet sitt vedtak, blei det sett i gang ein ny planprosess, og nytt planprogram blei fastsett av Hamar kommunestyre 27. februar 2019 (Hamar kommune 2019, 11). Hamar kommunestyre vedtok at planen skulle ut til nytt offentleg ettersyn og på ny høyring i desember 2019, no i tre alternativ: eitt i vest og to i aust (ibid., 1). Innan høyringsfristen 14. februar 2020 fekk kommunen inn 181 fråsegner (Hamar kommune 2020b). Bane NOR, Fylkesmannen i Innlandet og Statens vegvesen har fremja motsegn til begge dei to aust-alternativa, medan Innlandet fylkeskommune og Bane NOR har fremja motsegn til varianten med byggbart lokk i vest-alternativet (ibid.). Hamar kommune legg opp til at planforslaget kan sluttbehandlast ultimo mai 2020 (ibid.).

4.1.4 Premissar for kommunen si vurdering av stasjonsalternativa

I saksframlegget frå 2016 peikar rådmannen ut to omsyn som er så viktige for Hamar sin kvalitet og attraktivitet at dei blir omtala som premissar for vurderinga av dei fire stasjonsalternativa: 1) nærleiken mellom stasjonen og viktige funksjonar i byen, og 2) kontakten mellom byen og Mjøsa (Hamar kommune 2016c, 15). Begge delar er forankra i kommuneplanen for Hamar, der det er sett som mål å sikra kontakten mellom byen og Mjøsa og å skapa «5-minuttsbyen» (Hamar kommune 2019, 21).

Rådmannen peika på at ein stasjon som gir nærleik til viktige funksjonar i byen, vil gjera at kollektivknutepunktet og sentrum kan styrka kvarandre og gje gode klima- og miljøløysingar (ibid.). Kommunen viste til at ein sentralt plassert stasjon er viktig for å få fleire til å bruka tog i kombinasjon med sykkel eller gange (ibid.). Som vi såg i teorikapitlet, er toget avhengig av kompakt byutvikling rundt stasjonen for å vera eit godt alternativ til bilen (Calthorpe 2016,

523). Det ser ut til at Hamar kommune si tilnærming til knutepunktutvikling stemmer overens med det Dittmar og Poticha (2004, 23) kallar «lokalitetseffektivitet», og som inneber samverknad mellom høg tettleik rundt stasjonen, eit godt kollektivtilbod og eit nett av fotgjengarvennlege gater. Figur 10 synleggjer at dei tre alternative stasjonsplasseringane har ulike føresetnader for å auka passasjergrunnlaget, og svara på nærleikspremissen.



Figur 10: Oversikt over busette og arbeidsplassar innanfor 0,6 km, 1,2 km og 3 km frå aktuelle stasjonsplasseringar samt utviklingspotensial for nytt bustad- og næringsareal innan 600 m frå stasjonen. Kjelde for kart og stolpediagram: Gehl Architects (2016, 39), basert på GIS-analyse gjennomført av Rambøll/Sweco i 2015 for Jernbaneverket. Kjelde for utviklingspotensial: Jernbaneverket (2016b, 32).

Rådmannen viste vidare til at det er viktig å sikra kontakten mellom byen og Mjøsa, som er forankra historisk i ingeniørløytnant Røyem sin byplan frå 1848 (Hamar kommune 2016c, 15). Kommunen framheva at det skålforma landskapsrommet ned mot Hamarbukta er grunnlaget for sentrumsstrukturen med langsgåande gater og tverrgater med «Mjøsgløtt» (ibid.). I vurderinga støtta kommunen seg til ein bylivs- og byutviklingsanalyse som er gjennomført av Gehl Architects for Hamar kommune og Jernbaneverket (Hamar kommune 2019, 21). Eit av dei viktigaste poenga til Gehl Architects (2016, 16) var nettopp at relasjonen mellom Hamar og Mjøsa er ein sentral del av identiteten til byen, med vassflata i Hamarbukta som eit særleg verdfullt element. Dei meinte jernbana må ta omsyn til det dei kallar byen sine «herlighetsverdier», og poengterer at stasjonsbyane må vera attraktive for at fleire skal ønska å busetja seg der (ibid., 20).

Ein av dei fremste forkjemparane for knutepunktutvikling, Peter Calthorpe (2016, 520), understrekar nettopp at stadutvikling må vera ein berande faktor, slik det er peika på i teorikapitlet. Dittmar og Poticha (2004, 37) er, i likskap med Hamar kommune og Gehl Architects, opptekne av at knutepunktutviklinga må tilpassast den aktuelle staden med løysingar som fungerer akkurat der. Dette inkluderer gode fysiske og visuelle samband med omgjevnadane og at ein byggjer vidare på dei landskapsmessige kvalitetane (ibid., 31).

Ved å framheva både stadkvalitetar og transporteffektivitet som premissar for vurderinga av stasjonslokalisering, synleggjer kommunen korleis spenninga mellom funksjonane som stad og som knutepunkt gjer seg gjeldande i planen, og som Bertolini og Spit (1998, 9) meiner er eit kjernesporsmål i alle slike prosjekt. Som teorikapitlet viste, må denne spenninga løysast ved at ein finn ein balanse mellom dei to funksjonane som tek omsyn til kva rolle den aktuelle stasjonen har i transportnettverket (Dittmar og Poticha 2004, 32). I analysen av dei fire alternative stasjonslokaliseringane under, er balansen mellom transportfunksjonen og stadfunksjonen eit sentralt spørsmål.

4.2 Alternativ K2 midt

Hamar kommunestyre vurderte i 2016 alternativ K2 midt med maks lokk som det beste trasé-alternativet for dobbeltspor gjennom Hamar, men vedtok det likevel ikkje på grunn av høge kostnadar (Hamar kommune 2016d, 26). Sidan både kommunestyret og rådmannen vurderte alternativet som det beste for byen, blir dette gjennomgått og analysert først her. Korridor 2 midt inneber at jernbana blir ført gjennom dei sentrale delane av byen, delvis i open løysing, delvis i tunnel, og med nedsenka stasjon ved Hamar rådhus (Hamar kommune 2016c, 11), Figur 11. Frå rådhuset går jernbana vidare i tunnel gjennom byen (ibid.).

4.2.1 Hamar kommune si vurdering av K2 midt – planforslag 2016

Rådmannen meinte alternativ K2 midt med maks lokk totalt sett var det beste for byen, fordi det fjernar jernbana frå strandsona og samtidig gir ein sentralt plassert stasjon, der byen kan utvikla seg i samsvar med dei linjene som er trekte opp i eksisterande planar (Hamar kommune 2016c, 5). Saman med dei to K1-alternativa, meinte rådmannen at K2 kom best ut når det gjeld nasjonale mål om kompakt byutvikling og samordna bustad-, areal- og transportplanlegging (ibid., 15). Det blei òg vurdert at K1 og K2 kjem best ut når det gjeld å styrka Hamar som Innlandshovudstad og gje positive ringverknader for arbeidstakarar og næringsliv (ibid., 14). Grunnen til dette, skreiv kommunen, er at det ligg betydeleg fleire bustader nær K1 og K2 enn K3 (ibid., 15). Det same er tilfelle for arbeidsplassar og andre målpunkt for reisande (ibid., 16).



Figur 11: Korridor K2 midt med lokalisering av ny stasjon ved Hamar rådhus. Med ei slik løysing vil det gamle sporområdet kunna frigjevast for sentrumsutvikling. Her visast varianten utan lokk over sporområdet mellom Espern og rådhuset. Illustrasjon: Jernbaneløysing (2016a, 125).

Rådmannen meinte såleis at det var K2 midt-alternativet som best sikrar begge dei to omsyna omtalt over, og viser til at det både gjev utviklingsareal der dagens stasjon ligg og vil leggja til rette for utvikling av Østbyen (ibid., 16). Sidan alternativ K2 (til liks med K1) inneber overlapp mellom sentrum og kollektivknutepunktet, vurderte rådmannen at det vil gje minst transportbehov og gjera det lettare å nå målet om nullvekst i personbilbruken (ibid., 25).

Samstundes peika rådmannen på at alternativ K2 midt er krevjande når det gjeld eksisterande bu- og bygningsmiljø, og at det krev eit dyrt lokk for å bli ei akseptabel løysing (ibid., 16). Utfordringa gjeld ut frå rådmannen si vurdering særleg Østbyen og Holsetområdet, der mange bygningar og bygningsmiljø av lokal verdi vil måtte rivast og flyttast (ibid., 24). Kommunen viste vidare til at alternativ K2 midt med maks lokk er 4,4 milliardar kroner dyrare enn Jernbaneverket si tilrådde løysing for K1, og rådmannen vurderte ut frå dette at eit vedtak av K2 ville kunna bety at prosjektet ikkje blei prioritert (ibid., 17). Vidare la rådmannen vekt på at bandlegging av denne korridoren over lang tid ville vera svært uheldig for dei som har eigedom i området og for moglegheita for å tiltrekka investorar for vidare byutvikling (ibid.). Med bakgrunn i dette rådde rådmannen frå at K2 midt blei vedteke (ibid.).

4.2.2 Jernbaneverket si vurdering av K2 midt – planforslag 2016

Ved høyring av planen, fremja Jernbaneverket (2016c, 1) motsegn til alternativ K2 midt på grunn av høg kostnad. Det vart vist til at dette er det dyraste alternativet og at kommunen har lagt til grunn ei løysing med lenger lokk som ytterlegare fordyrar dette alternativet (ibid., 2). I tilrådinga til kommunen skreiv Jernbaneverket (2016b, 15) at alternativ K2 midt har noko betre nytte for dei reisande enn dei andre alternativa, men at det på grunn av vesentleg høgare kostnad likevel har lågare samfunnsnytte. Når det gjeld ikkje-prissette konsekvensar, vurderte Jernbaneverket at dette alternativet kom nest best ut, men peika samstundes på at det vil bli ein funksjonell barriere gjennom byen (særleg med kort lokk), at det vil innebera eit betydeleg inngrep i delar av Østbyen og at mange bygningar må rivast (ibid.). Samstundes blei det vist til at K2 midt vil frigje dagens sporareal og leggja til rette for ei styrking av det historiske byplangrepet og opna opp for å reetablere det visuelle og funksjonelle sambandet mellom bysentrum og Mjøsstranda (ibid., 16). Dette gjer at alternativet opnar for ein større arealreserve for byutvikling enn korridor 1 (ibid., 29).

Jernbaneverket vurderte at K2 midt har det største potensialet for lokalisering av bustader og arbeidsplassar nær stasjonen, og at dette gjer at denne lokaliseringa òg har størst positive ringverknader regionalt og for næringslivet (ibid., 19). Jernbaneverket meinte at korridor 1 og 2 òg er best når det gjeld reduserte klimagassutslepp på grunn av trafikkreduksjon på veg (ibid., 27). Samanlikna med alternativ K1 vest, viste Jernbaneverket til at alternativ K2 midt har noko kortare gangtilkomst til dei austlege målpunkta i byen, men dårlegare til dei planlagde utbyggingsområda på Espern og Tjuvholmen (ibid., 31). Jernbaneverket vurderte samla sett alternativet som noko betre enn dei andre alternativa når det gjeld by- og tettstadsutvikling, fordi det skaper noko fleire av- og påstigingar og får ein vesentleg auke i gåande og syklande til stasjonen (ibid., 33).

4.2.3 Drøfting av Hamar kommune og Jernbaneverket sine vurderingar

Ut frå dei to premissane kommunen framheva i saksframlegget, nærleiken mellom stasjonen og viktige funksjonar i byen, og kontakten mellom byen og Mjøsa (Hamar kommune 2016c, 15), kan alternativ K2 midt verka som det perfekte svaret. Med dette alternativet slepp kommunen å prioritera. Alternativet gjer det tilsynelatande mogleg å finna ein god balanse mellom knutepunktfunksjonane og stadfunksjonane, slik både Bertolini og Spit (1998, 9) og Dittmar og Poticha (2004, 32) er opptekne av. Den sentrale lokaliseringa av stasjonen gjev grunnlag for «lokalitetseffektivitet», det vil seia samverknad mellom høg tettleik rundt stasjonen, eit godt kollektivtilbod og eit nett av fotgjengarvennlege gater (ibid.). Ei opplagd føremon med ei sentral plassering av stasjonen, er at byen kan utviklast på begge sider av stasjonen og sporområdet. I K1 vest-alternativa og K3 aust-alternativet, er denne moglegheita mindre, ettersom stasjonane vil bli liggjande nær Mjøsa. Slik Øksenholt et al. (2016, 32) har vist, vil ei einseitig utbygging krevja dobbelt så høg tettleik som når utviklinga kan skje på begge sider av ein senterfunksjon eller knutepunkt, om ein skal ha plass til like mange menneske (sjå Figur 2).

Stadkvalitet inneber mellom anna å ha eit mangfald av aktivitets- og tenestetilbod som kan nåast til fots, eit variert tilbod av bustader som passar folk i ulike livsfasar og moglegheit til å bu nær arbeidsplassen (Dittmar og Poticha 2004, 25). Sidan K2 midt kjem godt ut når det gjeld talet på busette og arbeidsplassar nær stasjonen, er det sannsynleg at desse kvalitetane er oppnåelege. Men stadutvikling handlar òg om å utvikla knutepunkta til varierte og attraktive stader, med gode møteplassar og gode fysiske og visuelle samband med omgjevnadane (ibid., 31). Her har både kommunen og Jernbaneverket peika på nokre utfordringar ved K2 midt, med jernbanen som barriere gjennom byen og som eit inngrep i eksisterande bymiljø. Samstundes gjer alternativet det mogleg å styrka andre kvalitetar i byen, særleg kontakten mellom det historiske sentrum og Mjøsa, slik både kommunen og Jernbaneverket har vist til.

Ut frå kommunen og Jernbaneverket sine omtalar av alternativ K2 midt, kan ein sjå at dei er nokså samstemte i vurderinga. Begge partane vurderer alternativet som best om ein ser vekk frå kostnadane. Dei viser begge til at lokaliseringa er den beste når det gjeld byutvikling, regional utvikling og reduksjon av bilbruk. Dei er òg samde i at utfordringa med alternativet er dei store inngrepa i eksisterande bymiljø som er naudsynt for å gjennomføra prosjektet, og at det vil ha ein barriereverknad gjennom byen. Kommunen aksepterer atpåtill Jernbaneverket si vurdering av at alternativet er for dyrt. Det er difor interessant å lesa kva Jernbaneverket skriv om alternativ K2 midt i oppsummeringa:

«Dersom alternativet etableres med lokk og sees i et 100 års perspektiv, hvor konsekvenser i anleggsfasen, reetablering av nærmiljøet og kostnader ikke vektlegges, har dette alternativet vesentlige kvaliteter og muligheter som øvrige alternativer ikke har. Alternativet har imidlertid en kostnadsramme som, selv med en beskjeden andel lokk, er for høy til at denne løsningen kan være akseptabel i henhold til de føringer som ble gitt i Statsbudsjettet for 2015.»

Ein kan stilla spørsmål ved om konklusjonen ville blitt den same om eit anna tidsperspektiv blei lagd til grunn for dei samfunnsøkonomiske vurderingane? Når ein veit at Hamar stasjon har lege på same stad i over 150 år, kan det verka rimeleg at spørsmålet om ny stasjonslokalisering blir vurdert minst i eit 100-årsperspektiv. Utbygging av jernbana og byutvikling rundt stasjonane er trass alt svært langsiktige investeringar. I kapittel 3 er det vist korleis jernbanesektoren har blitt sterkt prega av NPM-tankegang. Dette er truleg medverkande til at økonomi blir tillagd mest vekt, og at Jernbaneverket styrer etter sektorrelaterte mål i staden for breiare samfunns mål, jamfør Christensen og Læg Reid (2002, 268) og Christensen et al. (2017, 112). Måten sektoren er organisert på, legg såleis opp til ein prosjektorientert tankegang, ikkje eit samfunnsutviklingsperspektiv. Det er interessant at kommunen tilsynelatande ikkje har stilt spørsmål ved dette, sjølv om dei har hovudansvaret for den lokale, breie samfunnsutviklinga. Det verkar sannsynleg at den høge kostnaden har medført ei frykt for at alternativet ikkje ville la seg realisera, jamfør saksframlegget til Hamar kommune (2016c, 17), og at det dimed har blitt lagt dødt utan den debatten det kanskje hadde fortent.

Då det blei sett i gang nye utgreiingar i 2017, var alternativ K2 midt lagt bort, slik at det berre var alternativa i vest og aust som blei arbeidd vidare med (Bane NOR SF 2019a, 17). K2 midt var dimed ikkje lenger eit aktuelt alternativ for ny stasjon på Hamar.

4.3 Alternativ K1 vest med kulvert

Rådmannen hadde i innstillinga til kommunestyret i 2016 rangert alternativ K1 vest med kulvert likt med K3 aust (Hamar kommune 2016d, 31). Hamar kommunestyre vedtok ikkje K1 vest med kulvert, og nemnde det heller ikkje i sjølve vedtaket (ibid., 26-27). Alternativ K1 vest med kulvert inneber stasjon ved dagens stasjon og at jernbanelinja blir ført i kulvert gjennom Hamarbukta og vidare i tunnel gjennom Hamar vest (Hamar kommune 2016c, 9). Stasjonsløysinga er illustrert i Figur 12.

4.3.1 Hamar kommune si vurdering av K1 vest med kulvert – planforslag 2016

Rådmannen vurderte alternativ K1 med kulvert som det beste ut frå nasjonale føringar og mål om kompakt byutvikling og samordna areal- og transportplanlegging (Hamar kommune 2016c, 6). Rådmannen vurderte at alternativet ville gje sentral stasjonsplassering med god tilgjengelegheit for gåande og syklande og moglegheit for at stasjonen kan fungera som dynamo for vidare kompakt sentrums- og byutvikling (ibid.). På same måte som for K2 midt, peika rådmannen på at begge K1-alternativa kan byggja vidare på den etablerte sentrumsstrukturen og at dei kjem godt ut når det gjeld å styrka Hamar som Innlandshovudstad og gje positive ringverknadar for arbeidstakarar og næringsliv (ibid., 14).



Figur 12: Korridor K1 vest med kulvert slik det var foreslått i 2016. Hamarbukta er fylt ut mellom kulverten og sentrum. Strandlinja, som har vore definerande for byforma, er her flytt bort frå sentrum. Jernbaneverket kravde høg utnytting og utbygging på det utfylte arealet for å byggja opp under knutepunktet. Illustrasjon: Jernbaneverket (2016a, 116).

Dersom K1 vest blir bygd med kulvert i staden for alternativet med bru, peika rådmannen på at ein får fjerna jernbana som barriere nord for Skibladnerbrygga og ein kan få til ei betre kopling mellom sentrum og friområda ved Koigen (ibid., 18). Rådmannen understreka likevel at etablering av ei landfylling i Hamarbukta delvis vil kamuflera landskapsforma som låg til grunn for den gamle byplanen og at den høge kulvertryggen vil svekka den visuelle kontakten mellom sentrum og Mjøsa (ibid.). Figur 12 viser korleis ei slik løysing kunne sjå ut. Rådmannen vurderte på dette tidspunktet at det var lite realistisk å få senka spor og kulvert ytterlegare, på grunn av kostnadar og verknadar for Åkersvika naturreservat (ibid.).

Slik kommunen vurderte det, vert utfordringa med alternativet forsterka av at Jernbaneverket har kravd høg utnytting og utbygging på utfylte areal, og rådmannen påpeika at dette har

vore med å skapa det store lokale engasjementet mot alternativet (ibid.). Konkret ville Jernbaneverket ha byggjehøgder på minst 7–8 etasjar, 250 % BRA og eit rekkefølgjekrav om at andre utbyggingsområde skulle setjast på vent (ibid., 33). Kommunen meinte på si side det var nok med ei generell føring om høg utnytting kring knutepunktet, og var opptatt av at det vart lagd til rette for ei differensiert og skånsam utbygging på dei utfylte areala (ibid.).

Med bakgrunn i ovannemnde utfordringar, meinte rådmannen det var behov for gode avbøtande tiltak (ibid., 5). Frå dei gjennomførte moglegheitsstudiane blei det mellom anna trekt fram at det er ønskjeleg å vidareføra den etablerte Hamar-skalaen inn i knutepunktet, både når det gjeld kvartals- og gatestrukturen, karreutbygginga og byggjehøgden (ibid., 19). Rådmannen understreka at dette ikkje ville redusera utbyggingspotensialet i høve til Jernbaneverket sine moglegheitsstudiar. Rådmannen meinte vidare at det bør etablerast ein vasspegel som tilfører «herlighetsverdier» på innsida av kulverten, for slik å kompensera for den tapte kontakten mellom byen og Mjøsa som ei utfylling vil innebera (ibid., 20). Figur 13 viser ei slik løysing, føreslått i ein moglegheitsanalyse kommunen har fått gjennomført.



Figur 13: Ein studie utført av Entasis (2016a, 11) for Hamar kommune, viste at det er mogleg å etablere ein ny vasspegel innanfor kulverten med eit nytt og samlande byrom. Den nye utbygginga kan tilpassast kvadraturen, med den tettleiken og skalaen som er der, og plasserast slik at ein sikrar maksimal utsikt til Mjøsa og reduserer barriereverknaden av kulverten (ibid). Den nye utbygginga er konsentrert i aust mot stasjonen, der kulverten er på sitt høgaste, slik at ein unngår utbygging framfor den historiske bystrukturen (ibid., 33). Illustrasjon: Entasis (26.10.2016, 11).

I tillegg til dei avbøtande tiltaka, meinte rådmannen det var viktig å sikra rekreasjonsverdiane knytt til Koigen og sjøfronten, med god samanheng til sentrum, og at det bør etablerast eit fysisk og visuelt samband med Hamar domkyrkje (ibid., 19). På dei nye utbyggingsområda meinte rådmannen det bør leggjast til rette for blanda funksjonar med både kontor, service og bustader, og at det bør vurderast utbygging med bystruktur òg på Mjøssida av stasjonen for å kopla saman Espern, Godsområdet og Tjuvholmen med resten av byen (ibid.).

Samstundes peika rådmannen på at det er usikkert om dei viktigaste avbøtande tiltaka for å dempe verknaden på byen ville la seg realisera økonomisk (ibid., 6). Rådmannen viste til at Jernbaneverket ikkje vil dekkja kostnaden med forlenga kulvert og ein indre vasspegel, at dei vil leggja stor vekt på høg utnytting på utfyllingsarealet framfor sentrum og at tilkomsten til Espern-området ikkje er løyst (ibid., 31). Rådmannen vurderte dimed at dei naudsynte grepa for «Hamarsk» tilpassing, slik mellom anna Entasis har peika på i moglegheitsstudien (sjå Figur 13), neppe vil bli gjennomført, og at det difor er risiko for ikkje å få ei tilfredsstillande løysing ved val av dette alternativet (ibid.).

4.3.2 Jernbaneverket si vurdering av K1 vest med kulvert – planforslag 2016

Ved høyring av planen, var Jernbaneverket (2016c, 6) positive til alternativ K1 vest med kulvert, og tilfreds med at kommunen støtta opp under høg utnytting rundt stasjonsområdet. Jernbaneverket viste til at denne stasjonsplasseringa byggjer opp under eksisterande arbeidsplassar og busettingsmønster og gjer det mogleg å styrka knutepunkt gjennom vidare utvikling, mellom anna i utbyggingsområda på Espern og Tjuvholmen (ibid., 7).

Jernbaneverket (2016b, 19) viste i tilråding dokumentet til at dei to K1 vest-alternativa gjev mindre areal for utvikling enn K2 midt-alternativet, men at alternativet med kulvert kjem betre ut enn alternativet med bru, fordi det føreset utfylling i Hamarbukta, som vil vera eit attraktivt område for utvikling (ibid., 19). Det vil i følgje Jernbaneverket gje moglegheit for eit større kundegrnlag nær stasjonen, stimulera regional utvikling og gje eit betre knutepunkt (ibid., 38). Når det gjeld reduksjon i klimagassutslepp som følgje av redusert biltrafikk, meinte Jernbaneverket at K1 vest-alternativa kjem ut omtrent likt med K2 midt-alternativet (ibid., 27).

Jernbaneverket viste til at auka barriereverknad blei vurdert som ein vesentleg negativ konsekvens i den samfunnsøkonomiske analysen, fordi kulverten reduserer sikten mellom den nedre delen av bykjernen og Mjøsa (ibid., 38). Vidare peika Jernbaneverket på at store delar av Hamarbukta må fyllast opp, noko som inneber at den historiske samanhengen til landskapsforma må skapast på nytt i den nye bystrukturen (ibid., 15). Jernbaneverket peika likevel på at utvikling på det utfylte arealet vil gjera at framtidig sentrum får direkte kontakt med Mjøsa (ibid., 41). Jernbaneverket vurderte det som positivt med eit nytt landskap

mellom sentrum og sjøen der det kan leggjast til rette for ny og attraktiv byutvikling og parkområde, samstundes som jernbana som barriere mot friluftsområdet Koigen blir fjerna og knyter området tettare mot bysentrum (ibid., 29). Jernbaneverket meinte såleis at løysinga med kulvert vil oppretthalda det visuelle sambandet mellom sentrum og Mjøsa og forsterka det på delar av strekninga (ibid., 15).

I tilråding dokumentet peika Jernbaneverket (2016b, 15) på at alternativ K1 med kulvert er det nest dyraste (etter midt-alternativet). Alternativet med kulvert var estimert til 1,1 milliardar kroner dyrare enn alternativet med bru over Hamarbukta (ibid., 22). Tilhøva som er nemnde ovanfor gjer at Jernbaneverket tilrår alternativet med kulvert framfor alternativet med bru, trass kostnadsforskjellen (ibid., 41). Tilrådinga blei likevel gjeven under føresetnad av at dei utfylte areala i Hamarbukta og tilgrensande areal får ei høg utnytting (ca. 250 % BRA og minimum 7–8 etasjar), slik at investeringa gjev høg samfunnsnytte (ibid., 42). Det vart òg kravd at areala rundt stasjonen blir bygd ut før andre område og at planlegginga av området skjer parallelt med planlegginga av jernbana (ibid.).

4.3.3 Drøfting av Hamar kommune og Jernbaneverket sine vurderingar

I saksframlegget framheva Hamar kommune (2016c, 15) nærleiken mellom stasjonen og viktige funksjonar i byen og kontakten mellom byen og Mjøsa som dei viktigaste premissane i vurderinga av dei ulike alternativa. Med alternativ K1 vest med kulvert må ein rekna kommunen sin nærleikspremiss som godt ivareteken. Kommunen og Jernbaneverket har vore, slik det går fram ovanfor, samde om at alternativet svarar godt på måla om kompakt byutvikling og samordna areal- og transportplanlegging. Denne lokaliseringa av stasjonen gjev grunnlag for det Dittmar og Poticha (2004, 32) kallar «lokalitetseffektivitet», det vil seia samverknad mellom høg tettleik rundt stasjonen, eit godt kollektivtilbod og eit nett av fotgjengarvennlege gater.

Ut frå gjennomgangen over, ser vi at kommunen og Jernbaneverke ikkje har vore samde når det gjeld spørsmålet om kva tettleik det skal leggjast til rette for i knutepunktet, og det har i tillegg vore mykje lokalt engasjement mot høg tettleik. Som det går fram ovanfor, har òg kommunen akseptert høg utnytting, men har ikkje ønska å ta inn Jernbaneverket/Bane NOR sitt forslag til byggjehøgder og utnytingsgrad i planen. Greenberg (2004, 74) peikar på at det ikkje er nokon standardverdi for tettleik i knutepunkt, men konstaterer at han i alle tilfelle bør vera minst like høg som elles i lokalsamfunnet. Øksenholt et al. (2016, 32) peikar på at tettleiken må vera høgare når utviklinga berre kan skje på den eine sida av stasjonen, slik det delvis er tilfelle i dette alternativet. Likevel finn Øksenholt et al. (ibid., 32) at det ikkje nødvendigvis trengs ein tettleik som i Oslo indre by for å byggja opp under eit sentrum eller

knutepunkt. I teorikapitlet blei konklusjonen såleis at di fleire som bur inntil eit kollektivknutepunkt, di betre.

Greenberg (2004, 70) er opptatt av at høg tettleik må kombinerast med aktive, gangbare gater om ein skal kunna henta ut heile effekten av knutepunktutvikling. Det krev mellom anna at kvartala ikkje er for store, og at bygga vender seg mot gata (ibid., 72). I tillegg må det vera ei blanding av føremål, under dette offentlege rom (ibid., 71). Ut frå dette kan det vera nærliggjande å konkludera med at ei vidareføring av tettleiken og skalaen som er i den eksisterande kvadraturen, som er det området som grensar inn til jernbanestasjonen, vil gje ein tilstrekkeleg tettleik og samstundes gje dei beste føresetnadane for at gatene skal vera attraktive å gå i. Det er difor ikkje opplagt at ein tettleik som den Jernbaneverket har gått inn for er naudsynt for å gje tilstrekkeleg passasjergrunnlag nær stasjonen. Det er nærliggjande å konkludera med at Jernbaneverket med sine krav til tettleik ikkje har vist tilstrekkeleg forståing for den lokale skalaen. Ved høyringa ser likevel Jernbaneverket (2016c, 6) å ha kome kommunen i møte, ved å akseptera ein meir generell ordlyd om høg utnytting.

Dittmar og Poticha (2004, 22) argumenterer, som me har sett i teoridelen, for at knutepunktutvikling må ta omsyn til den lokale konteksten, og hevdar stadutvikling kan vera ein like viktig faktor for å lukkast med knutepunktutvikling som tilgangen til kollektivtransport. Dei peikar på mange ulike faktorar som spelar inn, mellom anna at knutepunkta må utviklast med gode fysiske og visuelle samband til omgjevnadane, og at ein må byggja vidare på dei landskapsmessige kvalitetane (ibid., 31). Mangelen på fysisk og visuell kontakt med Mjøsa har, som vist over, nettopp vore kommunen sin hovudkritikk av alternativ K1 vest med kulvert. Sjølv om Jernbaneverket erkjente at kulverten ville ha ein barriereverknad, konkluderte dei likevel med at løysinga med kulvert ville oppretthalda det visuelle sambandet med Mjøsa, mellom anna gjennom utvikling av eit nytt attraktivt byområde på utfyllinga ut mot strandlinja. Det kan verka som Jernbaneverket ikkje tek ulempene ved føreslåtte løysinga på alvor, og er meir opptekne av å utvikla nye bustader og arbeidsplassar nær stasjonen enn å sikra ei by- og knutepunktutvikling som tek stadkvalitetar på alvor. Slik K1 vest med kulvert var utforma ved høyring i 2016, må det såleis konkluderast med at alternativet ikkje løyser spenninga mellom knutepunktfunksjonane og stadfunksjonane, slik både Bertolini og Spit (1998, 9) og Dittmar og Poticha (2004, 32) meiner er naudsynt for å lukkast med knutepunktutvikling.

I oversendingsbrevet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet skriv Fylkesmannen i Hedmark (2017, 8) at Bane NOR (dvs. Jernbaneverket) i meklinga uttalte at det kan utgreiast

andre løysingar for K1 vest med kulvert dersom dette blir bestilt frå Samferdselsdepartementet/Jernbanedirektoratet. Dette synleggjer korleis den NPM-inspirerte styringa gjennom oppdragsbrev og avtalar snevrar inn jernbanesektoren sitt ansvar og reduserer evna til å finna optimale løysingar gjennom dialog og forhandlingar i planprosessen. Dette samsvarer med funna i teoridelen, der Christensen et al. (2017, 120) peika på at ein som følgje av NPM-reformene bevegar seg bort frå ei breitt og kulturelt ansvarsomgrep, slik at ansvar i staden blir knytt til rapportering av resultat ut frå formelle mål. Dømet illustrerer òg korleis aktørane kan vera sterkare bundne av institusjonelle tilhøve enn til planprosessane, slik at det er vanskeleg å få til reell utveksling av idear for å koma vidare i planlegginga, jamfør Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo (2013, 169).

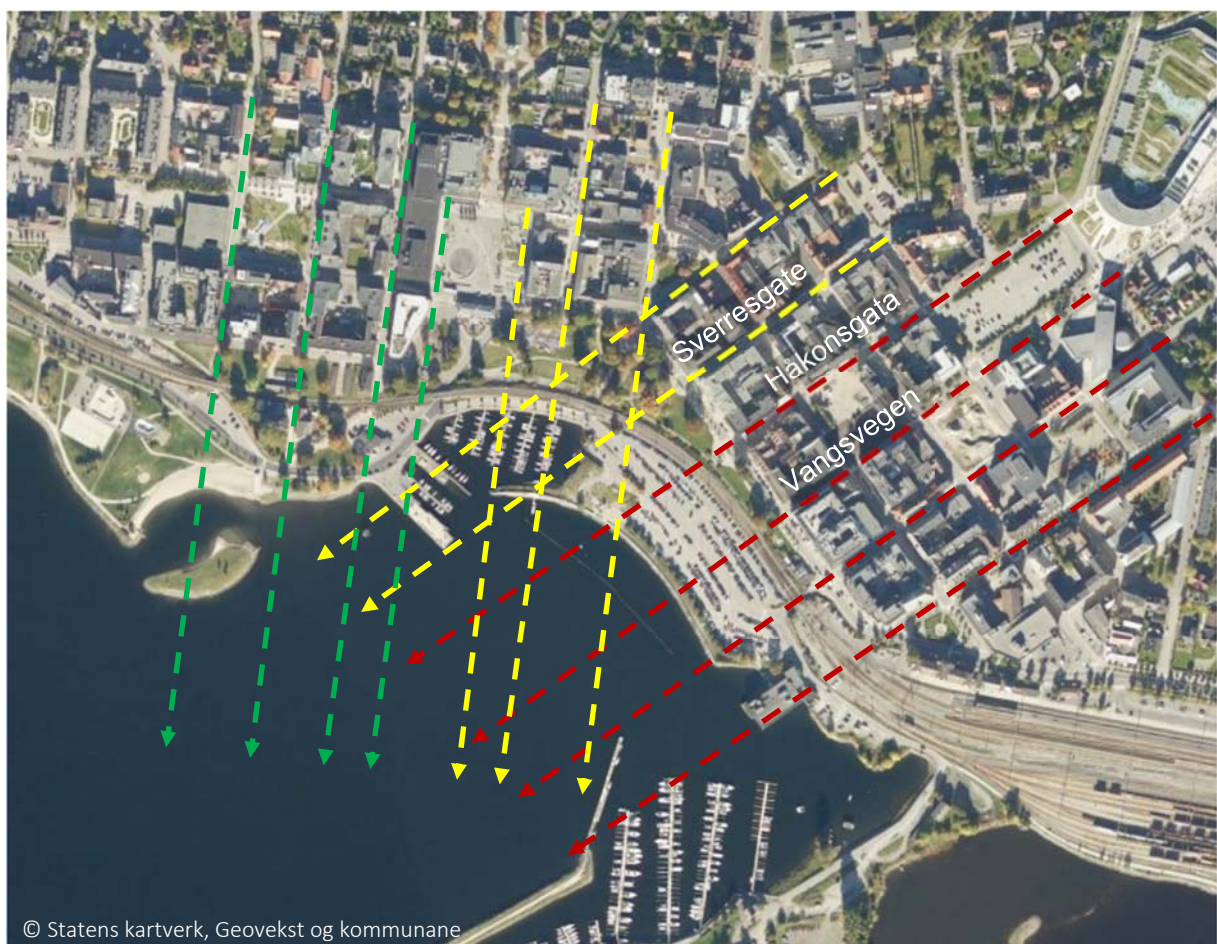
4.3.4 Endra vurderingar som følgje av nytt planforslag i 2019

Då kommunen hadde det nye planforslaget til førstegangshandsaming i desember 2019, var toppen av kulverten senka med ca. 4 meter i høve til i 2016, noko som skulle gje betre sikt og betre tilgjenge mellom sentrum og Mjøsa (Hamar kommune 2019, 12). Dette grepet gjer det mogleg å behalda ein vasspegel i Hamarbukta, slik kommunen har ønska (ibid., 22). Figur 14 viser korleis Bane NOR meiner dette kan løysast. Kommunedirektøren vurderte dette som ei vesentleg forbetring av vest-alternativet (ibid., 21). Med denne løysinga vil vasspegelen dessutan kunna koplast til Mjøsa med ein grunn kanal (ibid.). Kommunedirektøren meinte at det planfagleg burde vera ein føresetnad ved val av vest-alternativet at vasspegelen blir stor nok til at han kan markera den gamle strandlinja og medverka til betre landskapstilpassing, men innsåg at det kunne bli kostbart (ibid., 23).



Figur 14: Forslag til nytt og ytterlegare senka vest-alternativ. Den nye løysinga gjer det mogleg å etablere ein vasspegel på innsida av kulverten. Her vist med varianten med langt lokk og tilkomst til Tjuvholmen over kulvertlokket. Illustrasjon: Bane NOR SF (2019a, 46).

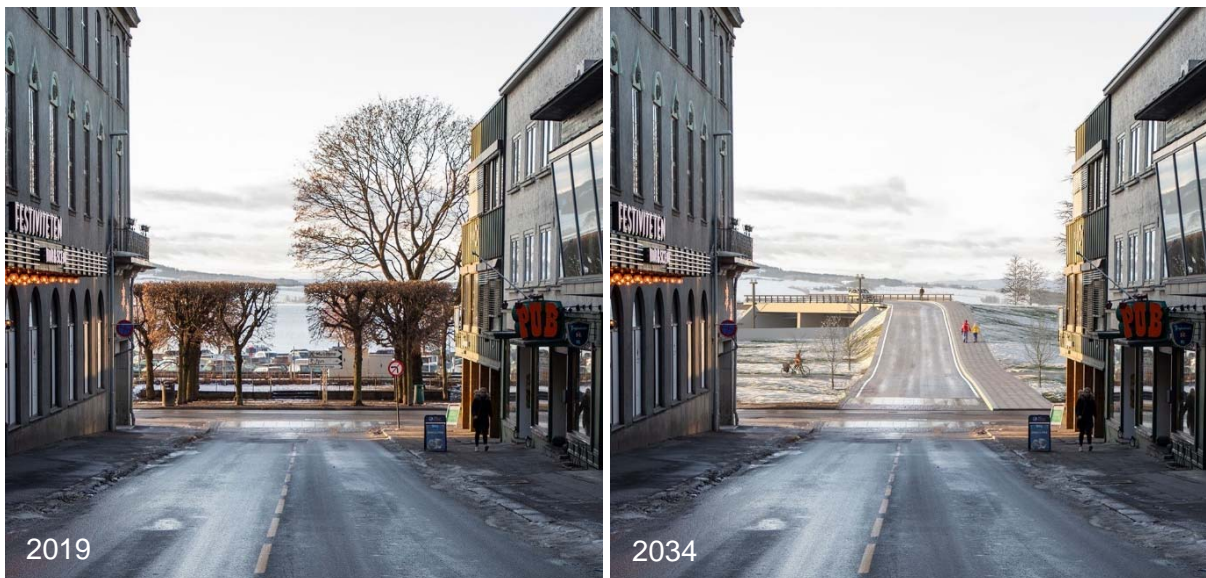
Kommunen skreiv at både aust- og vest-alternativa vil forbetra sikt og tilgjengelegheit i områda vest for Håkons gate, frå Vestbyen, Stortorget og i nord-vestre del av Strandgata (ibid., 22). Det er siktlinja frå Vangsvegen som no særleg vil endrast negativt i vest-alternativet (ibid.). Figur 15 viser korleis vest-alternativet vil påverka siktilhøve frå ulike stader i sentrum. Kommunedirektøren skreiv at kulvertryggen uansett vil vera eit dramatisk landskapsinngrep, og stilte spørsmål ved kva kvalitetar dei nye areala ville få og korleis det historiske tilhøvet mellom bystrukturen og vatnet ville bli påverka (ibid.). Kommunedirektøren meinte såleis utfyllinga i Hamarbukta framleis utfordra samspelet mellom den historiske bystrukturen og landskapet, og minna om at dette var bakgrunnen for motsegna frå Riksantikvaren i 2016 (ibid.). Kommunedirektøren var difor opptatt av at illustrasjonar av siktaksane må inngå i utgreiingsrapportane (ibid.). I samband med høyringa har Bane NOR utarbeidd og gjort tilgjengeleg illustrasjonar av utsikta frå fleire ulike punkt i byen, slik det går fram av Figur 16, Figur 17 og Figur 18.



Figur 15: Siktlinjer frå kvadraturen på Hamar for det nye og ytterlegare senka vest-alternativet. Grøne siktlinjer indikerer at den visuelle kontakt mot Mjøsa vil bli betre enn i dag. Raude siktlinjer indikerer at den visuelle kontakten med Mjøsa vil bli dårlegare enn i dag. Gule siktlinjer indikerer at den visuelle kontakten frå desse områda vil bli betre frå enkelte ståstader og dårlegare frå andre. Kjelder: Hamar kommune (18.12.2019, 22) og illustrasjonar frå Bane NOR SF (2020a).



Figur 16: Frå Håkonsgata før og etter utbygging av K1 vest med kulvert (høyringsversjon 2020). Kontakten med Mjøsa er i denne situasjonen redusert, men avbøta med ein ny vasspegel innanfor kulverten. Foto og illustrasjon: Bane NOR SF (2020a).



Figur 17: Krysset mellom Torggata og Vangsvegen før og etter utbygging av K1 vest med kulvert (høyringsversjon 2020). Vangsvegen er illustrert med forlenging over kulverten. Kontakten med Mjøsa er i denne situasjonen tapt. Foto og illustrasjon: Bane NOR SF (2020a).

Ved oversendinga av det nye planforslaget til kommunen, rådde Bane NOR (2019b, 47) til at alternativ vest blei lagt til grunn for vidare planlegging, fordi det svarar best på samfunns målet for InterCity-utbygginga om «... et miljøvennlig transportsystem av høy kvalitet som knytter bo- og arbeidsområdene godt sammen». Det er ingen forskjell på investeringskostnaden for dei tre alternativa, og Bane NOR (ibid.) meinte det måtte leggjast vekt på at ei sentral stasjonslokalisering (det vil seia i vest ved dagens stasjon) vil leggja til rette for kompakt byutvikling og redusert transportbehov.



Figur 18: Utsikt mot Hamarbukta frå krysset mellom Strandgata og Sverresgate før og etter utbygging av K1 vest med kulvert (høyringsversjon 2020). Kontakten med Mjøsa er i denne situasjonen vesentleg forbetra på grunn av at skinnegangen er flytta frå strandsona og ned i kulvert. Foto og illustrasjon: Bane NOR SF (2020a).

Bane NOR (ibid., 47) la vidare vekt på at dei nasjonale verdiene knytt til kulturmiljø, jordvern og naturmangfald blir minst påverka av eit vestalternativ. Dei skreiv at vest-alternativet er vurdert å påverka landskapsverdiene i Hamarbukta negativt, men meiner slike lokale omsyn ikkje kan vega tyngre enn nasjonale interesser (ibid.). Bane NOR (ibid.) skreiv:

«Utredningen av landskapsbilde bygger på sosiale og kulturelle normer, til forskjell fra for eksempel utredning av naturmangfold. Vurdering av landskapsbilde vil dermed endre seg over tid, samtidig som det er mulig å komme frem til flere svar. Bane NOR legger til grunn at de nasjonale verdiene veier tyngst i anbefalingen, og konkluderer derfor med at alternativ Vest gir minst negative konsekvenser.»

Bane NOR (ibid., 45) rådde ikkje til varianten med eit byggbart kulvertlokk, fordi det vil bli for dyrt i høve til utbyggingspotensialet og vil i tillegg gje dårlegare sikt til Mjøsa frå sentrum. Dei tilrådde i staden ein variant av kulvertlokket som er utforma for å gje best mogleg sikt ut mot Mjøsa og god tilpassing til kvartalsstrukturen (ibid.). I høyringsperioden tilrådde Bane NOR (2020b, 5) vestalternativet, men hadde motsegn til varianten med byggbart lokk.

4.3.5 Sluttdrøfting av K1 vest med kulvert

Med den nye løysinga med ytterlegare 4 meter senka kulvert, har Bane NOR kome kommunen i møte på fleire punkt. Det er teke langt meir omsyn til siktlinjer frå kvadraturen, ein indre vasspegel er gjort mogleg og det er ikkje lenger lagt opp til ei omfattande utbygging i framkant av dagens sentrum som bryt med eksisterande tettleik og skala. Med desse endringa er planforslaget mykje nærare å oppfylle begge dei premissane som kommunen har lagt til grunn: nærleiken mellom stasjonen og viktige funksjonar i byen og kontakten mellom byen og Mjøsa (Hamar kommune 2016c, 15). Høge kostnader med byggbart kulvertlokk ser likevel ut til å ha vore eit vel så viktig argument som omsynet til lokale tilhøve, jamfør Bane NOR (2019b, 45) si tilråding.

Slik K1 vest med kulvert var utforma ved høyring i 2019/2020, ser ein ut til å vera mykje nærare å løysa spenninga mellom knutepunktfunksjonane og stadfunksjonane, slik både Bertolini og Spit (1998, 9) og Dittmar og Poticha (2004, 32) meiner er naudsynt ved knutepunktutvikling. Likevel ser det ikkje ut til at Bane NOR har teke inn over seg kor avgjerande ein god balanse mellom dei to funksjonane er. Bane NOR støttar seg først og fremst på målformuleringane for InterCity-utbygginga i si tilråding, og bagatelliserer samstundes omsyna til stadkvalitetar, slik det går fram av sitatet lengst bak i kapittel 4.3.4. Dette er ikkje overraskande ut frå det Belzer et al. (2004, 43) peikar på – at aktørane i knutepunktutvikling har ein tendens til å fokusera på det dei oppfattar som sin hovudfunksjon i staden for høgare og felles mål. Det heng truleg òg saman med at mål- og resultatstyringa i NPM fører med seg ei vektlegging av sektorrelaterte heller enn tverrgåande mål, slik Christensen et al. (ibid., 112) har peika på. Ut frå dette kan ein spørja om NPM er med på å forsterka problem som allereie er til stades i knutepunktutviklingsprosjekt?

Belzer et al. (2004, 46) understrekar at det kravst eit tett samarbeid mellom transportsektoren og kommunen for å lukkast i knutepunktutvikling. Ut frå det vi har sett så langt i analysen, ser det ikkje ut til at samarbeidet og forståinga mellom Bane NOR og kommunen er så tett som det burde vera i eit slikt omfattande og viktig prosjekt. Dette trass i at Bane NOR (2017b, 18) sjølv legg vekt på eit godt samarbeid med kommunane når dei utarbeider planar som tiltakshavar, slik det går fram av rettleiaren om nasjonale og viktige regionale jernbaneinteresser i arealplanlegginga. Spørsmålet er om det har vore for lett for jernbanesektoren å ty til motsegn for dei alternativa som ikkje tilfredsstillar sektormåla godt nok? Slik det er omtalt i teoridelen, peikar Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo (2013, 163) nettopp på at aktørane kan mangla motivasjon for samarbeid når makta kan utøvast på anna vis (ibid., 172). Det er truleg at dette verkar saman med den sektororienterte mål- og resultatstyringa.

Det er nærliggjande å konkludera med at tilnærminga mellom partane når det gjeld K1 vest med kulvert har skjedd på trass av samarbeidsrelasjonen mellom kommunen og jernbanesektoren, og ikkje på grunn av. Forbetringa av løysingane ser ut til å ha vorte pressa fram av ein kommune som «står på sitt» og eit vedtak der Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017b, 5) langt på veg gav støtte til kommunen, og ikkje av auka forståing mellom partane. Planforslaget som blei innsendt kommunen i slutten av 2019 ber såleis preg av å vera eit forslag til kompromiss. Ut frå dette kan ein kanskje seia at det har blitt pressa fram ei utvekslingszone, der det blir presentert forslag til løysingar som kan driva prosessen framover, utan at partane av den grunn har eit sameint utgangspunkt, jamfør Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo (2013, 160). Det ser likevel ut til at institusjonelle tilhøve, som mål- og resultatstyringsregimet, har vore til hinder for effektiv utveksling av løysingar tidlegare i prosessen, jamfør òg her Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo (ibid., 169).

4.4 Alternativ K1 vest med bru

Ved handsaming av planforslaget i 2016 vedtok Hamar kommunestyre at alternativ K1 vest med bru er uakseptabelt (Hamar kommune 2016d, 26). Dette var i samsvar med rådmannen si innstilling (ibid., 30). Korridor 1 vest med bru inneber stasjon ved dagens stasjon og bru over Hamarbukta, deretter går jernbana ned i kulvert og vidare i tunnel gjennom Hamar vest (Hamar kommune 2016c, 10), sjå Figur 19.

4.4.1 Hamar kommune si vurdering av K1 vest med bru – planforslag 2016

Rådmannen vurderte at begge K1-alternativa har den same føremona med at stasjonen blir verande i sentrum og mogleggjer knutepunktutvikling (Hamar kommune 2016c, 17).

Føremonene med K1-alternativet blir difor ikkje gått gjennom på nytt her, berre det som skil alternativet med bru frå det med kulvert. I saksframlegget til kommunestyret vurderte Rådmannen at alternativ K1 vest med bru ville ha størst negative konsekvensar for Hamar, fordi det både fysisk og visuelt ville forsterka barriereverknaden mellom sentrum og Mjøsa, og viste til at det òg kom dårlegast ut på ikkje-prissette konsekvensar (ibid., 5). Alternativet svara såleis for dårleg på premisen om kontakt mellom byen og Mjøsa.

Figur 19 viser korleis ei bru over Hamarbukta blir liggjande som ei fysisk og visuell barriere framfor byen, og dessutan snevra inn Hamarbukta i høve til dagens situasjon. Figur 20 viser korleis ei løysing med bru betre kan tilpassast den eksisterande bystrukturen, i følgje ein moglegheitsstudie kommunen har fått utført.



Figur 19: Alternativ K1 vest med bru over Hamarbukta slik det var foreslått i 2016. Strandlinja i Hamarbukta, som har vore definerande for byforma, kan behaldast, men jernbana blir likevel ein kraftig barriere mellom byen og Mjøsa. Ved Koigen (øvt til venstre) vil jernbana bygga ned delar av eit viktig friområde. Illustrasjon: Jernbanelverket (2016a, 105).



Figur 20: Moglegheitsstudien for K1 vest med bru med alternativ utforming av Hamarbukta og fortetting ved stasjonen. Eit av dei føreslåtte grepa er å forlenga bruspennet slik at det blir mogleg å få til ein passasje under brua på begge sider av bukta, noko som kan redusera barriereverknaden. Illustrasjon: Dyrvik arkitekter/Atsite (2016, 19).

I vurderinga av alternativ K1 vest med bru la rådmannen vekt på at bana ville bli heva i høve til dagens situasjon, at ho ville bli flytta nærare Mjøsa og at brua ville få støyskjermer som ytterlegare forsterkar den visuelle barriereeffekten (ibid., 17). I tillegg blei det påpeika at alternativet berre ville gje tre kryssingar for gåande og syklande, mot sju i dag (ibid.). Rådmannen vurderte vidare at alternativet K1 vest med bru ville få negative konsekvensar for det viktige friområdet Koigen, fordi jernbana vil ta delar av arealet og koma tett på friområdet, og samstundes bli ein sterkare barriere mellom byen og Koigen (ibid., 31). På bakgrunn av desse vurderingane rådde rådmannen frå dette alternativet (ibid., 1).

4.4.2 Jernbaneverket si vurdering av K1 vest med bru – planforslag 2016

Jernbaneverket (2016b, 15) viste i si oppsummering til at alternativet med bru kjem dårlegast ut av alle alternativa for dei ikkje-prissette konsekvensane. Mellom anna vil bana hevast gjennom heile det eksisterande sporområdet og over Hamarbukta vil bana bli ein visuell barriere mellom sentrum og Mjøsa (ibid.). Nord for Hamarbukta vil jernbana bli ein forsterka visuell og fysisk barriere i høve til dagens situasjon, særleg ved friområdet Koigen (ibid., 37). I tillegg vil alternativet med bru over Hamarbukta medføra at vesentleg fleire blir utsette for støy enn i dei andre alternativa, og løysingane ved Koigen og nordover vil bli anleggsteknisk vanskelege å gjennomføra (ibid., 38). På den andre sida, meinte Jernbaneverket (ibid., 37) at bruløysinga ville gjera det mogleg å oppretthalda Hamarbukta og få til ein direkte kontakt mellom vatnet og dei nedre delane av sentrum. Med denne løysinga vil òg den opphavlege strandlinja frå den historiske byplanen for Hamar kunna oppretthaldast (ibid.).

Jernbaneverket (2016b, 41) meinte likevel, slik det går fram av tilrådinga, at begge vest-alternativa gjev god nok måloppnåing. Dei vurderte at alternativet med bru kjem dårlegare ut enn alternativet med kulvert, fordi ei mindre utfylling i Hamarbukta vil gje mindre areal for byutvikling (ibid., 19). Dette, meinte dei, ville gje både dårlegare oppnåing av effektmåla og mindre tilbake til samfunnet i form av by- og knutepunktutvikling og regionale verknadar (ibid., 37). Jernbaneverket understreka likevel at dei ville tilrå alternativet med bru dersom kommunen ikkje aksepterte å leggja til rette for ei høg utnytting rundt stasjonen, som kunne forsvare den dyrare løysinga med kulvert (ibid., 42). Alternativet med bru over Hamarbukta var anslått å vera ca. 1,1 milliardar kroner rimelegare enn alternativet med kulvert (ibid., 22).

4.4.3 Drøfting av Hamar kommune og Jernbaneverket sine vurderingar

Kommunen og Jernbaneverket vurderte konsekvensane av alternativ K1 med bru relativt likt. Begge la vekt på at brua ville bli ein barriere framfor byen og at tiltaket ville ha negative verknadar for friområdet Koigen. Når alt kom til alt, såg det likevel ut til at Jernbaneverket var mest opptatt av å nå sine sektormål om kostnadseffektivitet og mest mogleg utbygging inntil

stasjonen. Dette kom til uttrykk ved at dei tilrådte alternativet med bru, som var billigast, dersom ikkje kommunen ville akseptere høg nok utnytting i alternativet med kulvert. At dette alternativet hadde dei mest negative verknadane for ikkje-prissette konsekvensar, verka å bli lagt mindre vekt på. Det stemmer godt med det Christensen et al. (2017, 112) skriv om at mål- og resultatstyring fremjar sektormål i staden for tverrgående mål. Dette stemmer òg godt med Belzer et al. (2004, 43) sine observasjonar av at aktørane i knutepunktutvikling har ein tendens til å fokusera på det dei oppfattar som sin hovudfunksjon.

Belzer et al. (2004, 46) understrekar at det må vera eit tett samarbeid mellom transportsektoren og kommunen for å lukkast i knutepunktutvikling. Dette er òg noko jernbanesektoren sjølv er oppteken av (Bane NOR SF 2017b, 18). Spørsmålet er om trugsmålet om at Jernbaneverket kan fremja motsegn har blitt brukt som eit alternativ til dialog for å unngå at alternativ som ikkje tilfredsstillar sektormåla blir vedtekne? Slik det er omtalt i teoridelen, peikar Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo (2013, 163) nettopp på at aktørane kan mangla motivasjon for samarbeid når makta kan utøvast på anna vis (ibid., 172). Av Fylkesmannen i Hedmark (2017, 8) si oversending av planen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet går det likevel fram at brualternativet vart lagt «på vent» og ikkje utgreidd vidare etter at kulvertalternativet kom inn som eit kompromissforslag i løpet av planprosessen. Dette kan bety at Jernbaneverket ved å gå med på løysinga om kulvert meinte dei allereie hadde strekt seg langt for å koma kommunen i møte. Ut frå dette er det kanskje ikkje underleg at dei la vekt på høg utnytting for å kompensera for den høgare kostnaden. Det er difor interessant å sjå at i den nye kulvertløysinga som vart send over til kommunen i 2019, var omfanget av byutvikling ved stasjonen mykje redusert (Bane NOR SF 2019b, 45). Med den endringa er det truleg ikkje stor skilnad i potensialet for byutvikling mellom eit brualternativ og eit kulvertalternativ.

4.5 Alternativ K3 aust

Rådmannen hadde i innstillinga til kommunestyret i 2016 rangert alternativ K3 aust likt med K1 vest med kulvert (Hamar kommune 2016d, 31). Hamar kommunestyre vedtok planen med alternativ K3 aust med ein føresetnad om at stasjon/reisetorg blir etablert over spør i sørenden av perrongområdet, med gode samband for gåande og syklende til sentrum (ibid., 26). Alternativ K3 aust inneber at jernbana blir lagd om, slik at ho går på austsida av byen, med ny stasjon ved Vikingskipet (Hamar kommune 2016c, 11), sjå Figur 21. Dette frigjev dagens stasjonsområde til transformasjon og ny byutvikling (ibid., 21). Hovudtyngda av dei private høyringsinnspela har uttrykt støtte til alternativ K3 aust, og eit viktig argument har vore å få jernbana bort frå strandsona (ibid., 12).

4.5.1 Hamar kommune si vurdering av K3 aust – planforslag 2016

Rådmannen vurderte at alternativ K3 aust ville innebera vesentlege utfordringar med tanke på kompakt byutvikling og samordna areal- og transportplanlegging (Hamar kommune 2016c, 6). Grunnen til dette er at ein stasjon ved Vikingskipet ikkje oppfyller kravet om nærleik til viktige målpunkt i byen, og rådmannen vurderte at det ville ta tid å utvikla området til eit knutepunkt med naudsynt samanheng til sentrum (ibid., 20). Avstanden på 1 km frå dagens stasjon og enden av sentrumsgata, vil etter det rådmannen vurderte gjera det utfordrande å få folk til å gå og sykla, og det ville bli behov for oppgradering av gang- og sykkelnettet og eit betre busstilbod (ibid.). Rådmannen peika på at det er ein risiko for at ein stasjon ved Vikingskipet vil innebera at Hamar utviklar seg til ein tokjerna by, og at det skal mykje vekstkraft til for å byggja opp eit godt knutepunkt her utan at det går ut over byliv og handel i det eksisterande sentrum (ibid.).



Figur 21: Alternativ K3 aust med ny stasjon ved Vikingskipet. Vil dette gjera at Hamar utviklar seg til ein tokjerna by, og kan symbolverdien til Vikingskipet vega opp for den perifere lokaliseringa, slik Hamar kommune (2016c, 21) peikar på? Illustrasjon: Jernbaneverket (2016a, 138).

Rådmannen vurderte at alternativ K3 likevel ikkje er i direkte strid med statlege planretningslinjer for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging, og la vekt på at alle alternativa vil krevja fortetting og transformasjon nær stasjonen for å nå nasjonale mål (Hamar kommune 2016c, 15). Rådmannen meinte at det er usikkert om K1 eller K2 ville gje særleg mange fleire passasjerar enn K3, men erkjente at K3 ville krevja kompenserande tiltak for å nå måla om reduserte klimagassutslepp frå transport og eit attraktivt bymiljø for gåande og syklende (ibid., 15). Rådmannen viste vidare til at overgang til utsleppsfrie og

sjølvkøyrande bilar i løpet av 10-20 år vil gjera dette problemet mykje mindre (ibid., 25). Rådmannen peika dessutan på fleire grep som kan medverka til å binda området betre til byen, som å plassera stasjonstorget i sørenden av perrongen og byggja gode gang- og sykkelforbindingar (ibid., 21), sjå Figur 22. Det vert òg vist til at Vikingskipet har stor symbolverdi for Hamar, og at området difor ikkje vil opplevast så perifert som det er (ibid.). Frå moglegheitsstudiane trakk rådmannen mellom anna fram at det ville vera viktig å få inn bustader i området, at det vil vera viktig å halda på ein skala som gjev gode kvalitetar, at det må satsast på grønstruktur og andre «herlighetsverdier» og at ein må avgrensa service og handel for å unngå konkurranse med sentrum (ibid., 22).

Samstundes peika rådmannen på at ein stasjon ved Vikingskipet ville bety at jernbana vart fjerna som ein barriere mellom Hamar sentrum og Mjøsa, og at ein ville unngå inngrep i Hamarbukta (ibid., 6). Rådmannen si vurdering av K3 aust-alternativet, til liks med K2 midt-alternativet, er difor at det vil gje potensial for å utvikla kontakten mellom byen og Mjøsa (ibid., 20). Det utløyser òg dei same moglegheitene for transformasjon av det gamle stasjonsområdet med Espern og fortetting i Østbyen som K2 midt-alternativet (ibid., 21). Rådmannen viste òg til at alternativet kom best ut på ikkje-prissette konsekvensar (ibid.). Kommunen sitt hovudargument for K3 aust var såleis at det sikrar Hamarbukta som landskapsrom og opnar for at kontakten mellom byen og Mjøsa kan styrkast.



Figur 22: I ein moglegheitsstudie utført for Hamar kommune, føreslår Entasis (26.10.2016b, 6) å løysa utfordringa med topunktsbyen ved å etablere eit sterkt samband for gåande og syklande mot sentrum langs det gamle jernbanesporet. Stasjonstorget er trekt mot sør for å skapa kortare avstand til sentrum, med etablering av gode bukvalitetar rundt (ibid., 12). Illustrasjon: Entasis (2016b, 17).

Med bakgrunn i vurderingane over, kom rådmannen fram til at K3 aust-alternativet er mindre risikofylt enn K1 vest med kulvert, fordi det ikkje vil verka direkte øydeleggjande for bykvalitetar og sentrale byrom, sjølv om ein skulle enda på minimumsløysingar og ein lang utviklingsperiode (ibid., 31). Rådmannen meinte òg det var problematisk for kommunen som planstyresmakt at Jernbaneverket endra haldning til behovet for ein nordleg tilsving mellom Dovrebana og Rørosbana undervegs i prosessen (ibid., 28). Medan tilsving ikkje vart definert som naudsynt i dei tidlege fasane av arbeidet, blei det i følgje kommune brukt som argument for at K3 aust ikkje kunne akseptast i sluttfasen (ibid.). Grunngevinga frå Jernbaneverket var ein ny godsstrategi for jernbana som blei lagd fram i oktober 2016 (ibid.).

4.5.2 Jernbaneverket si vurdering av K3 aust – planforslag 2016

Ved høyring av planen, fremja Jernbaneverket (2016c, 1) motsegn til alternativ K3 aust på grunn av at den mindre sentrale stasjonslokaliseringa ville gje eit svakare passasjergrunnlag som følgje av færre arbeidsplassar og bustader nær stasjonen (ibid., 3). Jernbaneverket peika vidare på at eit nytt knutepunkt ved Vikingskipet vil vera i konkurranse med og svekka dagens sentrum (ibid., 2). På grunn av låg vekst i Hamar, meinte dei det ville ta svært lang tid å få det nye knutepunktet til å veksa saman til ein funksjonell og attraktiv heilskap med eksisterande sentrum (ibid.). Jernbaneverket meinte såleis at K3-alternativet ikkje var i samsvar med nasjonale føringar om kompakt by- og knutepunktutvikling, og om å styrka grunnlaget for kollektivtransport, sykkel og gange (ibid., 3).

Motsegna frå Jernbaneverket (2016c, 1) var òg grunngeven med at alternativet ville gje ei dårlegare løysing for gods. Dette skuldast at alternativet manglar tilsving til Rørosbana, noko som gjer at godstog frå nord må skifta retning på Hamar stasjon, og dimed redusera kapasiteten på stasjonen (ibid., 3). Jernbaneverket meinte såleis at ei løysing utan tilsving var i strid med dei langsiktige føringane for godstransport i Nasjonal transportplan (ibid., 4). Grunnen til at ein slik tilsving ikkje var teken inn i forslaget, skuldast i følgje Jernbaneverket (ibid., 3) at Fylkesmannen i Hedmark hadde vore negativ til tiltak som medførte arealbeslag i Åkersvika naturreservat, og at det ville auka kostnaden med om lag ein milliard kroner.

Ved oversendinga av planforslaget til kommunen vurderte Jernbaneverket (2016b, 25-36) dei ulike alternativa ut frå effektmåla for prosjektet. For effektmålet «påliteleg togtilbod» og «høg kapasitet og frekvens», vurderte dei at alternativ K3 aust hadde dårleg måloppnåing på grunn av den manglande tilkoplinga mot Rørosbana frå nord (ibid., 26, 27). For effektmålet «kort reisetid», vurderte dei at ein stasjon ved Vikingskipet ville gje lenger reisetid til og frå stasjonen for passasjerane, fordi færre vil bu og arbeida nær stasjonen (ibid., 26). Òg når det gjaldt effektmålet «miljøvennleg transportsystem», vurderte Jernbaneverket (ibid., 27) at

alternativ K3 aust kom dårlegast ut, mellom anna fordi det var forventa å gje ca. 40 % mindre reduksjon i biltrafikken enn dei andre alternativa. K3 aust var, i følgje Jernbaneverket (ibid., 28), i tillegg det dårlegaste når det kom til arealinngrep i dyrka mark og naturmangfald, som i nasjonal transportplan er omtala som viktigast.

Når det gjaldt effektmålet «by- og tettstadutvikling», meinte Jernbaneverket (ibid., 33) at alternativ K3 aust hadde vesentleg dårlegare måloppnåing enn dei andre alternativa, fordi knutepunktet ville koma utanfor eksisterande bystruktur. Dei peika òg på at det er stor risiko for at transporten til og frå området vil skje med bil, og at det blir utvikla i konkurranse med eksisterande bysenter (ibid.). Òg for effektmålet «trafikkikkert transportsystem» vurderte Jernbaneverket (ibid.) at alternativ K3 aust kom ut dårlegast, på grunn av lågast forventa reduksjon i ulukkesfrekvens på veg.

For effektmålet «regional utvikling og konkurranseevna til næringslivet», konkluderer Jernbaneverket (ibid., 36) med at ein stasjon ved Vikingskipet i mindre grad enn dei andre alternativa vil byggja opp om eksisterande sentrumsfunksjonar, og har færre busette og arbeidsplassar nær stasjonen. Jernbaneverket (ibid.) vurderte at ein stasjon ved Vikingskipet ville gje gode moglegheiter for utvikling, men at mykje av dei tilgjengelege areala ligg lenger frå knutepunktet enn i dei andre alternativa. Dei meinte òg det ville ta lenger tid å få til utbygging i desse områda, fordi dei er mindre attraktive enn areal nærare sentrum og ut mot Mjøsa, som difor vil bli utvikla først (ibid.).

4.5.3 Drøfting av Hamar kommune og Jernbaneverket sine vurderingar

I denne oppgåva er knutepunktutvikling definert som fotgjengarvennleg byutvikling med utgangspunkt i knutepunkt for kollektivtransport. I følgje teorien inneber fotgjengarvennleg byutvikling at fortettinga skjer innanfor gangradiusen av kollektivknutepunktet, noko som svarar til ca. 800 meter eller om lag 10 minutts gange, jamfør Guerra og Cervero (2013, 21) og Øksenholt et al. (2016, 29). K3 aust har i dag svært få busette og arbeidsplassar innan 600 meter frå stasjonen, og heller ikkje mange innan 1,2 km frå stasjonen, slik det går fram av Figur 10 (side 65). Etter Jernbaneverket (2016b, 32) sine utrekningar har området òg klart mindre utviklingspotensial for næring og bustader innan 600 m frå stasjonen enn alternativa.

Dittmar og Poticha (2004, 23) peikar på at høg tettleik gjer at det er nok kundar innan gang- og sykkelavstand til at kollektivtransporten kan drivast effektivt, medan lett tilgjengelege haldeplassar med hyppige avgangar gjer at brukarane enkelt kan nå destinasjonen, noko dei omtalar som «lokalt effektivitet». Med tanke på at det vil vera få busette og arbeidsplassar innan gangavstand frå ein stasjon ved Vikingskipet, og utviklingspotensialet òg er meir

avgrensa, vil det vera vanskeleg å få høg lokalitetseffektivitet i eit knutepunkt her. For at det skal vera attraktivt å gå, må det dessutan vera enkelt å ta seg fram og eit interessant miljø å ferdast i. Som vi såg, peikar Ellen Greenberg (2004, 70) på at aktive, gangbare gater er ein funksjon av mange urbane element som verkar saman, under dette blanda bruk og utetterretta fyrsteetasjar. Denne forma for urbanitet er allereie til stades i alternativ K2 midt og dei to K1-alternativa, men vil krevja betydeleg utbygging for å få på plass i K3 aust.

Kommunen satsar på at dei likevel kan lukkast med ein stasjon ved Vikingskipet ved å leggja til rette for byutvikling og gode løysingar for gåande, syklande og buss. I teorikapitlet vart det vist til at stasjonsområde ikkje utan vidare er attraktive å byggja i, slik Bertolini og Spit (1998, 36) peika på. Fröidh et al. (2018, 8) fant som nemnd at sentralt plasserte stasjonar både gir fleire passasjerar og meir bustad- og arbeidsplassvekst rundt stasjonen enn perifere stasjonar. Bertolini og Spit (1998, 40) viste dessutan til at nye stasjonar berre ser ut til å tiltrekka seg vekst når grunnleggjande føresetnader som gode korrespondansar og nærleik til bysentrum er til stades, og då berre vekst som er omlokalisert frå andre stader. Ein stasjon ved Vikingskipet vil ikkje ha desse føresetnadane på plass, slik òg kommunen erkjenner. Då verkar det lett vint, slik rådmannen gjer, å visa til ei framtid med sjølvkøyrande og utsleppsfrie bilar. Kommunen si tru på å få til utvikling inntil ein ny stasjon ved Vikingskipet verkar alt i alt lite realistisk ut frå teorigrunnlaget om knutepunktutvikling. I tilfelle kommunen lukkast i å få til vekst, er det dessutan stor risiko for at det vil tappa resten av byen for vekstkraft.

Dittmar og Poticha (2004, 22) argumenterer, som me har sett i teoridelen, for at stadutvikling kan vera ein like viktig faktor for å lukkast med knutepunktutvikling som tilgangen til kollektivtransport. Dei framhevar at knutepunkta må utviklast til trygge, varierte og attraktive stader (ibid., 31). Med låg vekstkraft og få bustader og arbeidsplassar ved Vikingskipet i dag, verkar det lite sannsynleg at dette området kan utviklast til ein attraktiv stad i overskødeleg framtid. Dersom det blir som Jernbaneverket peikar på, at eit nytt knutepunkt ved Vikingskipet vil vera i konkurranse med og svekka dagens sentrum, kan ein i staden hamna i ein situasjon der både sentrum og stasjonsområdet taper. Det vil i tilfelle vera langt unna den vinn-vinn-situasjon som kommunen ser ut til å satsa på.

Teorien ser såleis ut til å gje støtte til Jernbaneverket sitt syn, sjølv om òg kommunen viser tydeleg at dei ser utfordringa med K3 aust. Spørsmålet er kvifor kommunen likevel argumenterer så sterkt for alternativ K3 aust? Ut frå saksframlegget til kommunestyret, ser forklaringa ut til å vera at kommunen ser det som så viktig å styrka kontakten mellom byen og Mjøsa som ein «herlighetsverdi», at risikoen knytt til ei perifer stasjonsplassering er verd å ta. Ja, kommunen meiner K1 vest vil vera så øydeleggjande for bykvalitetar og sentrale

byrom at K3 aust blir vurdert som *minst* risikofylt. Med alternativ K3 aust ser det såleis ut til at kommunen vil fokusera stadutviklinga mot det eksisterande sentrum, medan knutepunktutviklinga blir fokusert mot Vikingskipet. Dette kan neppe seiast å medverka til å løysa spenninga mellom knutepunkt- og stadfunksjonane, slik Bertolini og Spit (1998, 9) og Dittmar og Poticha (2004, 32) er opptekne av.

Alt i alt verkar det som at det er usikkerheita kommunen opplever ved alternativ K1 vest med kulvert, og Jernbaneverket si manglande forståing for behovet for kompensierende tiltak der, som «tvingar» kommunen til å velja K3 aust. Jernbaneverket legg, som det går fram ovanfor, mykje vekt på korleis dei ulike alternativa svarar på effektmåla i prosjektet. Desse måla er i seg sjølv ikkje problematiske, og er i stor grad i samsvar prinsippa for knutepunktutvikling som er presentert i teorikapitlet. Dei er òg i samsvar med måla som er uttrykt gjennom dei statlege planretningslinjene for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging om utvikling av kompakte byar og tettstader (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a). Utdringa er at effektmåla ikkje tek opp i seg lokale omsyn og interesser, som kontakten med Mjøsa, men berre representerer staten sine interesser. Det verkar til dømes lite sakleg når Jernbaneverket (2016b, 28) avviser kommunen sine argument med at dyrka mark og naturmangfald er viktigast, fordi det er definert som nasjonale omsyn.

Jernbaneverket si vektlegging av effektmål heng truleg saman med NPM-tankesettet som ei stund har prega jernbanesektoren, jamfør kapittel 3. Mål- og resultatstyringsregiment inneber til dømes at sektoren må rapportera på korleis dei oppnår dei måla som departementet har satt (Samferdselsdepartementet 2017b, 21). Dette samsvarer med funna i teoridelen, der Christensen et al. (2017, 120) peika på at ein som følgje av NPM-reformene bevegar seg bort frå ei breitt og kulturelt ansvarsomgrep, slik at ansvar i staden blir knytt til rapportering av resultat ut frå formelle mål. Når Jernbaneverket dimed er sterkare bundne til føringane internt i sektoren enn dei er til planprosessane, kan det vera vanskeleg å få til reell utveksling av idear for å koma vidare i planlegginga, jamfør Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo (2013, 169). Dette synleggjer korleis NPM-tankesettet kan redusera evna til å finna gjennomførbare løysingar gjennom dialog og forhandlingar i planprosessen, og er til hinder for at det oppstår ei utvekslingssone som kan driva prosessen framover.

4.5.4 Endra vurderingar som følgje av nytt planforslag i 2019

Då Bane NOR sende det nye planforslaget over til Hamar kommune i 2019, var det gjort ei rekke forbetringar og justeringar av alternativ K3 aust. Det er no utarbeidd to ulike løysingar i aust, der alternativ C går tidlegare inn i tunnel og reduserer inngrepa i dyrka mark og kulturlandskap i høve til alternativ A (Bane NOR SF 2019b, 16). I begge alternativa er

stasjonsområdet trekt lenger inn på land for å redusera inngrep i Åkersvika naturreservat, og det er lagt inn ein tilsving for godstrafikk til Rørosbana (ibid.). Det har òg blitt arbeidd med samband til byen for gåande og syklende, og det er sett på vegomlegging og bussløyser, som skal avbøte den meir perifere lokaliseringa (ibid.).

Då kommunen hadde det nye planforslaget til førstegangshandsaming i desember 2019, peika kommunedirektøren på moglegheita for å tiltrekka seg nye arbeidsplassintensive verksemdar ved å leggja ein ny stasjon ved Vikingskipet, nær store, attraktive tomter (Hamar kommune 2019, 20). Kommunen har fått utarbeidd ein moglegheitsstudie for lokalisering av nytt sjukehus for Innlandet på Hamar, som viser ein slik moglegheit (ibid.), Figur 23.

Kommunedirektøren viser til at ein ved å lokalisera eit nytt sjukehus eller anna arbeidsintensiv verksemd tett opp til Hamar stasjon, kan få fleire arbeidsreiser over på tog og leggja til rette for rekruttering frå eit større omland (ibid.).



Figur 23: Ein studie utført av Pir II Oslo og VSO Consulting (2018, 13) for Hamar kommune, viser korleis nytt sjukehus for Innlandet kan innpassast ved ny stasjon ved Vikingskipet. Illustrasjon: Pir II Oslo / VSO Consulting (2018, 13).

Kommunedirektøren viste vidare til at kommunen har fått utarbeidd ein scenario-rapport om «Hamar 2074», som viser at vestalternativet er det trygge framtidsvalet, fordi det byggjer vidare på dagens sentrum (ibid., 26). Av rapporten går det fram at austalternativet er meir sårbart, til dømes for låg vekst, og krev at kommunen i større grad er pådrivar for utviklinga (ibid.). Kommunedirektøren framheva at austalternativet ville krevja at kommunen satsa på å få arbeidsplassintensive verksemdar dit, attraktive ferdselsårer mot sentrum, nok bustader nær stasjonen til å skapa tilstrekkeleg aktivitet, nytt tilbringartransportsystem og tiltak for å avgrensa bilbruken (ibid.). Kommunedirektøren peika òg på at det ville krevja tid og investeringsvilje frå kommunen si side for å få opparbeidd strandareala framfor sentrum, som blir frigjort ved ei flytting av stasjonen til Vikingskipet (ibid., 24).

Framleis la kommunedirektøren vekt på at føremona med austalternativet først og fremst var at ein kunne få jernbana bort frå sentrum, slik at kontakten mellom byen og Mjøsa kan styrkast (ibid., 24). Kommunedirektøren understreka at det er viktig å vektleggja det som medverkar til å definera identiteten og utviklingsmoglegheitene til Hamar, ut over dagens behov og utfordringsbilete (ibid., 40). I følgje kommunedirektøren, gjev austalternativet moglegheiter for meir langsiktig byutvikling, med ei styrking av Mjøskontakten som identitets- og attraksjonsfaktor, og med store utviklingsareal tett på ny stasjon ved Vikingskipet (ibid.).

Ved oversendinga av det nye planforslaget til kommunen, rådde Bane NOR (2019b, 49) framleis frå at alternativ aust A og C blei lagt til grunn for vidare planlegging. Bane NOR meinte det var ei nasjonal interesse å leggja til rette for ei byutvikling som reduserer transportbehovet og stimulerer til klima- og miljøvennlege transportformer, og peika på at det er ei forventning om at kommunane legg til rette for ein arealbruk som aukar nytta av statlege investeringar i jernbaneinfrastruktur (ibid.). Bane NOR (ibid., 48) meinte det ville vera ei stor kommunal utfordring å få til fortetting rundt Vikingskipet når det samstundes finst meir attraktive tomter for utvikling andre stader i byen. Dei meinte såleis at alternativa i aust svarar dårlegare på dei nasjonale måla enn vestalternativet (ibid., 50).

Bane NOR peika på at ei stasjonslokalisering i aust ville medføra at stasjonen blir ein byttestad mellom ulike transportformer og ikkje eit reelt knutepunkt, og som i lang tid vil bli liggjande i eit område med låg tettleik av bustader og arbeidsplassar (ibid., 50). Større avstand til målpunkt, lave byromskvalitetar og dårleg tilgjenge med miljøvennleg transport vil, slik Bane NOR (ibid., 50) ser det, gjera at fleire vil velja bil til stasjonen, eller heile vegen til målet (ibid.). Ein stasjon i aust vil av same grunn gjera det mindre attraktivt å bruka tog for dei som pendlar inn til Hamar (ibid.). I høringsperioden fremja Bane NOR (2020b, 5) motsegn til begge austalternativa, på grunn av at lokaliseringa er i strid med nasjonale mål og føringar. Det blei òg lagt vekt på at ein stasjon i aust ikkje gir moglegheit for trinnvis utbygging, fordi han inneber bygging i ny trasé (ibid., 2).

4.5.5 Sluttdrøfting av K3 aust

Verken Hamar kommune eller Bane NOR såg ut til å ha endra si vurdering av alternativ K3 aust som følgje av dei nye utgreiingane som blei gjennomført. Kommunen meinte framleis hovudargumentet for K3 aust er å frigjere strandsona framfor byen, slik at Mjøskontakten kan styrkast som ein identitets- og attraksjonsfaktor for byen. Bane NOR meinte framleis at ein stasjon ved Vikingskipet ikkje ville støtta opp om dei nasjonale måla om knutepunktfortetting og om å få fleire til å gå, sykla og ta kollektivtransport.

Nytt i 2019 var at kommunen hadde fått utarbeidd ein scenariorapport, der konklusjonen var at austalternativet er meir sårbart enn vestalternativet, til dømes for låg vekst, og at vestalternativet difor er det tryggaste valet. Det står i kontrast til rådmannen si vurdering i 2016, der konklusjonen var at K3 aust var det minst risikofylte på grunn av at det ville ha minst konsekvensar for bykvalitetane. Trass i den nye scenariorapporten, la kommune- direktøren vekt på at austalternativet ville gje moglegheiter for meir langsiktig byutvikling, med ei styrking av Mjøskontakten som identitets- og attraksjonsfaktor, og med store utviklingsareal tett på ny stasjon ved Vikingskipet. Årsaka såg ut til å vera at kommunen i 2019 òg hadde fått utarbeidd ein moglegheitsanalyse for plassering av nytt regionsjukehus på Hamar, som viste at dette, eller ei anna stor verksemd, kunne plasserast ved Vikingskipet og skapa den naudsynte veksten for å binda området til byen. Det blei ikkje nemnd at rapporten òg viser at eit regionsjukehus kan få plass i strandsona framfor dagens stasjon, og såleis òg kan byggja opp under ein stasjon i vest (Pir II Oslo og VSO Consulting 2018).

Sjølv om kommunen ikkje har konkludert endeleg om ny stasjonsplassering, ser det ut til at Hamar vurderer tilknyttinga til Mjøsa som viktigare for den framtidige byutviklinga enn sentral stasjonsplassering. Dette trass i at kommunen tidlegare har peika på begge delar som viktige premisser for valet av ny stasjonslokalisering (Hamar kommune 2016c, 15). Teorien kan ikkje gje eit eintydig råd om kva som er riktig prioritering, men det verkar klart at kommunen undervurderer utfordringane med ein stasjon plassert ved Vikingskipet både når det gjeld moglegheitene for å få til eit effektivt transportknutepunkt for gåande og syklende og for å unngå ei tokjerna byutvikling. For å lukkast med ein stasjonen ved Vikingskipet, må ei rekke faktorar klaffa, slik til dømes kommunen sin eigen scenariorapport viser (Hamar kommune 2019, 26). Risikoen er høg, for som Bertolini og Spit (1998, 36) peika på, er ikkje stasjonsområde utan vidare attraktive å byggja i.

Det reviderte austalternativet frå 2019 viser fleire tiltak som skal medverka til å redusera utfordringane som kom fram i planprosessen i 2016. Mellom anna er spørsmål om tilsving for godstransport løyst, det er gjort tiltak for å redusera inngrepa i dyrka mark og i Åkersvika naturreservat og det er føreslått tiltak for gåande, syklende og buss, som skal avbøta den perifere lokaliseringa. Dette er eit svar på kravet om at vest- og austalternativet skal utgreiast til likeverdig nivå, jamfør Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017b, 1) sitt vedtak. Det viser at Bane NOR har teke austalternativet meir på alvor etter at det blei klart at departementet var positivt innstilt til kommunen sitt vedtak i 2016. Såleis kan det kanskje seiast at det har blitt pressa fram ei utvekslingssone som har medverka til betre løysingar i alternativet, utan at partane av den grunn har eit sameint utgangspunkt, jamfør Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo (2013, 160).

4.6 Kva caseanalysen har vist

Caseanalysen viser at jernbanesektoren og kommunen har ei relativt sams forståing av kva som skal til for å byggja opp under knutepunktfunksjonane i eit knutepunkt. Denne forståinga er i all hovudsak i samsvar med det som i teorien er omtalt som «lokalitetseffektivitet», jamfør Dittmar og Poticha (2004, 23). Det som i størst grad skil jernbanesektoren og kommunen sine vurderingar, er vektlegginga av lokale tilhøve. Dette omfattar særleg omsynet til å sikra Hamarbukta som eit definerande element for byforma, kontakten med Mjøsa frå dei sentrale byromma og tilgangen til strandsona. Basert på bylivs- og byutviklingsanalysen til Gehl Architects, omtalar kommunen dette som sin «herlighetsverdi» (Hamar kommune 2019, 21). For kommunen er dette tilhøve som er så viktige at dei er avgjerande for val av stasjonslokalisering. I jernbanesektoren sine vurderingar er dette lokale omsyn som er av underordna vekt (Bane NOR SF 2019b, 47).

Bertolini og Spit (1998, 9) peikar på at alle stasjonsutviklingsprosjekt ber i seg ei spenning mellom knutepunktfunksjonar og stadfunksjonar. I arbeidet med kommunedelplan for dobbeltspor Sørli–Brumunddal har denne spenninga blitt særleg tydeleg, ettersom dei to sentrale aktørane har fronta kvar sin funksjon. Berre i alternativ K2 midt har desse to funksjonane smelta saman, noko som òg gjorde at kommunen og jernbanesektoren kunne einast om at dette alternativet var best. Det vart likevel valt bort på grunn av kostnader. K1 vest med kulvert har vore jernbanesektoren sitt ønska alternativ, men kommunen har ikkje vore tilfreds med korleis stadutviklingsomsyna har blitt løyst der. Sameleis har kommunen gått inn for alternativ K3 aust, men der har ikkje jernbanesektoren vore tilfreds med korleis knutepunktfunksjonane har blitt løyst.

Belzer et al. (2004, 43) peikar på at aktørane i knutepunktutvikling har ein tendens til å fokusera på det dei oppfattar som sin hovudfunksjon i staden for høgare og felles mål. Det ser ut til at NPM-elementa i jernbanesektoren, særleg mål- og resultatstyring og bruken av kontraktar og avtalar, har medverka til å forsterka denne tendensen i planlegginga av ny stasjon på Hamar. Slik Christensen et al. (ibid., 112) peikar på, fører mål- og resultatstyringa til at sektorrelaterte mål blir vektlagt framfor tverrgåande mål. Det ser òg ut til å ha medført at lokale mål har fått lav vekt i jernbanesektoren si planlegging. Når jernbanesektoren er sterkare bundne til føringane internt i sektoren enn dei er til planprosessane, kan det vera vanskeleg å få til reell utveksling av idear for å koma vidare i planlegginga, jamfør Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo (2013, 169). Dette synleggjer korleis NPM-tankesettet kan redusera evna til å finna gjennomførbare løysingar gjennom dialog og forhandlingar i planprosessen, og er til hinder for at det oppstår ei utvekslingssone som kan driva prosessen framover.

Casen viser likevel at ei utvekslingssone kan pressast fram berre konfliktane blir store nok. Ettersom Hamar kommune har «stått på sitt», har jernbanesektoren gradvis kome med nye forslag til løysingar som i større grad sikrar dei omsyna kommunen er oppteken av. I denne planprosessen ser Kommunal- og moderniseringsdepartementet sitt krav om at vest- og austalternativa skal utgreiast til same nivå ut til å har vore ein viktig faktor. Dette synleggjer at ei utvekslingssone ikkje blir til av seg sjølv, men er kontekstavhengig, slik Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo (2013, 173) har peika på. Eit spørsmål som vil bli teke oppatt i den oppsummerande drøftinga i neste kapittel, er om forståinga av planprosessen som ei utvekslingssone kan medverka til å finna betre løysingar for denne type komplekse planprosessar mellom stat og kommune.

5 Oppsummerande drøfting

I dette avsluttande kapitlet samlast trådane frå teorigjennomgangen, analysen av styringsdokument i jernbanesektoren og analysen av planprosessen for ny stasjonsplassering på Hamar. Føremålet er å samanfatta kunnskapen, drøfta kva lærdommar som kan trekkjast ut frå dette og kva implikasjonar det bør ha for framtidig knutepunktutvikling.

5.1 Oppsummering av funna i teoridelen

I teoridelen blei teori frå urbanismefeltet kopla med teori frå statsvitskapen. Det tverrfaglege perspektiv har medverka til ei djupare forståing av jernbanesektoren som aktør i knutepunktutvikling, både når det gjeld sektoren i seg sjølv og samspelet med kommunane. I denne oppsummeringa er dei viktigaste punkta frå teorikapitlet samanstillt og drøfta. Dette er vidare brukt som utgangspunkt for å drøfta dei empiriske funna i neste underkapittel. Den teoretiske delen av oppgåva svarar på det første punktet i problemstillinga:

Kva seier ulike teoriar er viktig i knutepunktutvikling når det gjeld byform, knutepunktfunksjonar, prosessgjennomføring og aktørsamarbeid?

5.1.1 Byform og knutepunktfunksjonar

I denne oppgåva er knutepunktutvikling definert som *fortgjengarvennleg byutvikling med utgangspunkt i knutepunkt for kollektivtransport*. Fortgjengarvennleg knutepunktutvikling gjer det mogleg å starta og avslutta reisa til fots, og gjev dimed fleire kollektivbrukarar (Dittmar og Poticha 2004, 37). Argumentet er at høg tettleik gjer at det er nok kundar innan gang- og sykkelavstand til at kollektivtransporten kan drivast effektivt, medan lett tilgjengelege haldeplassar med hyppige avgangar gjer det enkelt for brukarane å nå destinasjonen utan å bruka bil (ibid., 23). Dette samspelet blir omtala som «lokalitetseffektivitet» (ibid.). For at byutviklinga skal vera fortgjengarvennleg, må fortettinga skjer innanfor gangradiusen av kollektivknutepunktet, noko som svarar til ca. 800 meter eller om lag 10 minuttsgange, jamfør Guerra og Cervero (2013, 21) og Øksenholt et al. (2016, 29). For at det skal vera attraktivt å gå, må det dessutan vera enkelt å ta seg fram og eit interessant miljø å ferdast i, med urbane og aktive gatemiljø (Greenberg 2004, 70).

Både Calthorpe (2016, 520) og Dittmar og Poticha (2004, 22) hevdar at stadutvikling kan vera ein like viktig faktor for å lukkast med knutepunktutvikling som tilgangen til

kollektivtransport. Dette inneber dette mellom anna å leggja til rette for eit mangfald av aktivitets- og tenestetilbod som kan nåast til fots og eit variert tilbod av bustader som passar folk i ulike livsfasar. Dittmar og Poticha (ibid., 31) framhevar at knutepunkta må utviklast til trygge, varierte og attraktive stader. Det inkluderer gode fysiske og visuelle samband med omgjevnadane, og med møteplassar og område for lek og opphald (ibid.). Dei understrekar dessutan at løysingane må tilpassast den aktuelle staden, til dømes ved at ein byggjer vidare på dei landskapsmessige kvalitetane (ibid.).

Teorigjennomgangen viser at det er mange utfordringar ved å utvikla stasjonsområde. Til dømes finn Bertolini og Spit (1998, 40) at ei rekke føresetnader må vera til stades for at ein ny stasjon skal vera konkurransedyktig som utviklingsområde, som gode korrespondansar, nærleik til bysentrum m.m. I tillegg, peikar dei på, vil det som oftast vera snakk om omlokalisert og ikkje nyskapt vekst (ibid.). Ein ny svensk studie støttar opp om dette, og finn at berre sentralt plasserte stasjonar gjev vekst i befolkning og arbeidsplassar, og at stasjonar plassert utanfor sentrum gjev færre på- og avstigingar enn sentrumsnære stasjonar (Fröidh, et al. 2018, 7-8). På Hamar har desse utfordringane vore særst tydelege, då eit sentralt spørsmål har vore om ein ny stasjon ved Vikingskipet kan tiltrekka seg tilstrekkeleg vekst til å byggja opp under stasjonen, og utan at det skjer i konkurranse med sentrum.

Eit sentralt element frå teorien, som speglar dei momenta som er nemnd over, er at knutepunktutvikling både må taka omsyn til stasjonen si rolle som trafikkknutepunkt i eit regionalt transportnett, og rolla han har som ein stad i eit nabolag (Dittmar og Poticha 2004, 32). Spørsmålet er korleis ein kan utnytte synergiane og handtere konfliktane mellom knutepunktaktivitetar og stadaktivitetar (Bertolini og Spit 1998, 43). Dittmar og Poticha (2004, 32) meiner denne spenninga berre kan løysast ved å ta omsyn til den lokale og regionale konteksten. Det kan argumenterast for at det nettopp er spenninga mellom knutepunkt-funksjonar og stadfunksjonar som har vore det viktigaste spørsmålet i planprosessen for å avklara ny stasjonsplassering på Hamar. Dette kom til dømes til syne ved kommunen sin skepsis til alternativa i vest, som dei meiner er til hinder for at kommunen kan utvikla kontakten mellom sentrum og Mjøsa som ein «herlighetsverdi». Dette stod i kontrast til Jernbaneverket sitt krav om svært høg utnytting rundt stasjonen for å byggja opp under knutepunktfunksjonen.

5.1.2 Planprosessen

I den andre delen av teorikapitlet er planprosessen tema. Utgangspunktet i plan- og bygningslova er at avgjerder om arealbruk blir tekne på lokalt nivå av kommunane som eit sektornøytralt og folkevalt organ (Winge 2018, 57). Det gjeld òg for avgjerder om tiltak på

jernbana (ibid., 66). Samstundes ber plansystemet i seg interne spenningar, fordi det skal sikra nasjonale, regionale og lokale mål og omsyn (Hanssen, Aarsæther og Winge 2018, 29). Kva vekt dei ulike måla og omsyna skal ha når dei må vegast mot kvarandre, er overlate til aktørane i planprosessen. Dette stiller store krav til samarbeidet mellom dei og korleis dei klarer å samordna interesser som kan strida mot kvarandre. Denne samordninga kan både ha hierarkiske trekk i den vertikale samordninga mellom stat, fylkeskommune og kommune, og vere meir nettverksbasert mellom interesser på same nivå, jamfør Aarsæther, Nyseth og Buanes (2018, 51-52) og Saglie, Hofstad og Hanssen (2015, 28-29). Hamar-casen viser godt korleis den interne spenninga i plansystemet gjer seg gjeldande i utfordringane med å avvega nasjonale interesser mot lokale interesser og omsyn.

Bertolini og Spit (1998, 60) peikar på at stasjonsutviklingsprosjekt er komplekse og karakterisert av motstridande interesser. Eit døme på dette er at ansvaret mellom styresmakta som forvaltar stasjonen og styresmakta som forvaltar byen ikring er overlappande (ibid., 15). Ein må difor handtera delvis motstridande politikkområde og administrasjons- og forvaltningsstrukturar (ibid., 17). Dette kan gje utslag som at aktørane fokuserer på det dei oppfattar som sin hovudfunksjon heller enn på høgare mål, og kan gje politikk som trekkjer i ulike retningar (Belzer, et al. 2004, 43). Likevel meiner Belzer et al. (ibid., 46) at koordinering mellom transportsektoren og lokale styresmakter er essensielt for vellukka knutepunktutvikling, fordi ein er så avhengig av at transportfunksjonar og stadfunksjonar verkar saman. Dette kjenner ein att frå planlegginga av ny stasjonsplassering på Hamar, der det er tydeleg at kommunen og jernbanesektoren fokuserer på sine hovudinteresser, i staden for å forsøka å finna løysingar som sikrar både knutepunkt-funksjonane og stadfunksjonane.

Slike motsetnader kan gjera det vanskeleg å koma vidare i planprosessen, slik tilfellet har vore på Hamar. I teorikapitlet blei det vist at utvekslingssoner kan vera eit nyttig konsept for å forstå og handtera denne type fastlåste planprosessar. Ei utvekslingssone kan i følgje Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo (2013, 159) definerast som ei sone der eit samfunn med eit gjennomgripande kommunikasjonsproblem likevel er i stand til å kommunisera. I ein planleggingskontekst vil dette innebera at ein gjennom forhandlingar og kompromiss kjem fram til ei avgrensa semje (i staden for konsensus) som sikrar framdrift i planprosessen (Kalliomäki 2015, 114). For at ei utvekslingssone skal oppstå, må aktørane først finna eit felles møtepunkt (Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo 2013, 173). Det inneber at det må vera eit visst nivå av gjensidig avhengigheit mellom aktørane og at det i tilstrekkeleg grad har vakse fram eit felles utvekslingsspråk (ibid., 169). Samstundes kan institusjonelle tilhøve og andre faktorar vera til hinder for at ei utvekslingssone oppstår (ibid.). Caseanalysen viser at

den gjensidige avhengigheita kan pressa fram ei utvekslingszone sjølv i tilfelle der aktørane er motvillige til å forhandla fram kompromissløyser.

5.1.3 Styringssystem

I den tredje delen av teorikapitlet er det sett nærare på styring i offentleg sektor. Den tradisjonelle, byråkratiske organisasjonsmodellen er prega av over- og underordning i eit hierarki og arbeidsdeling både vertikalt og horisontalt (Christensen et al. 2017 38-39). Frå 1980- og 1990-talet og utover har reformer basert på New Public Management (NPM) breidd om seg og gjort om på dette (Hanssen, Helgesen og Vabo 2018, 206). Jernbanereforma er tydeleg prega av NPM-tankesettet, noko som har gjort det aktuelt å sjå nærare på kva dei nye formene for styring inneber av konsekvensar for samfunnet.

Føremålet med NPM-reformene har mellom anna vore å auka effektiviteten og legitimiteten til det offentlege (Christensen 2006, 215). Christensen og Læg Reid (2002, 268) meiner dei i staden har medført ei eindimensjonal vektlegging av økonomiske normer og verdiar, slik at breiare politiske omsyn har kome i bakgrunnen. Viktige kjenneteikn ved NPM-reformene har vore mål- og resultatstyring, auka konkurranse, bruk av kontaktar og oppsplitting av einingar (ibid., 269). Dette har medført auka delegering, men òg auka krav til rapportering (Christensen et al. 2017, 161). Dei nye formene for styring, gjennom kontraktar, tildelingsbrev og avtalar, kan såleis svekka breiare, langsiktige og kollektive ansvarsrelasjonar til fordel for ei «sjekkliste-tilnærming» (ibid., 190). Desse utfordringane gjekk klart fram av analysen av styringsdokument i jernbanesektoren, der det er lagt stor vekt på rapportering på relativt snevre sektormål. Til dømes er knutepunktutvikling i dei overordna dokumenta berre omtalt som eit instrument for å oppnå sektorpolitiske mål, og ikkje som samfunnsutviklingsprosjekt. Den eindimensjonale vektlegginga av sektormål kom òg til syne i caseanalysen, der Bane NOR vurderte byens tilhøve til Hamarbukta som eit lokalt omsyn som ikkje burde få avgjerande vekt i spørsmålet om stasjonsplassering.

Samla sett, antyder Christensen et al. (ibid., 57) at kravet om klar prioritering og tydeleg rolledeling i NPM gjer forvaltinga mindre fleksibel og reduserer evna til å handtera kompleksitet og mange omsyn samstundes. Dette kom òg til syne i caseanalysen, ved at jernbanesektoren la mest vekt på knutepunktfunksjonen, og tilsynelatande ikkje var i stand til å gå i dialog med kommunen om for prosjektet heilt avgjerande byutviklingsspørsmål.

5.1.4 Meirverdien i ei tverrfagleg tilnærming

I presentasjonen av problemstillinga i kapittel 1.4 blei det førespegla at undersøkingane og drøftingane i oppgåva skulle gjennomført med utgangspunkt i tre dimensjonar: 1) byform og knutepunktfunksjonar, 2) planprosess og 3) styringssystem. Teoridelen er delt inne etter desse dimensjonane. Som illustrert i figur 1 på side 11, vil resultatet av eit knutepunktutviklingsprosjekt vera avhengig av korleis desse tre dimensjonane gjer seg gjeldande, og korleis dei påverkar kvarandre.

Teorigjennomgangen av *byform og knutepunktfunksjonar* synleggjer samanhengen mellom dei ulike faktorane som til saman gjev grunnlag for knutepunktutvikling. Eit av hovudfunna er at vellukka knutepunktutvikling er avhengig av at ein klarer å balansera knutepunktfunksjonane og stadfunksjonane. Denne balansen er ikkje mogleg å oppnå utan at aktørane greier å samarbeida, samordna sine interesser og inngå kompromiss som driv prosessen framover, slik Hamar-casen så tydeleg viser. God knutepunktutvikling blir såleis avhengig av at *planprosessen* fungerer som ein felles arena for interesseavveging. Vellukka knutepunktutvikling er dessutan avhengig av at *styringssystemet* spelar på lag med dei reelle utfordringane som må løysast i knutepunktutvikling, slik at vektlegginga av sektor- og effektivitetsmål som følgje av NPM, ikkje blir ståande i vegen for heilskaplege løysingar. Som analysen av styringsdokument i jernbanesektoren viste, ligg det ei latent utfordring i at stadutviklingsfunksjonar og samarbeid med kommunen er gjeve lite vekt.

Moglegheitsrommet for knutepunktutvikling, gjeve av dagens byform og knutepunktfunksjonar, påverkar samstundes både korleis dimensjonen *styringssystem* slår ut og korleis dimensjonen *planprosess* utspelar seg. Dette var synleg i Hamar-casen ved at Hamarbukta som byrom og moglegheitene for å utvikla kontakten med Mjøsa vart eit avgjerande spørsmål i planprosessen, samstundes som styringssystemet i jernbanesektoren ikkje tillét at spørsmålet blei teke tilstrekkeleg på alvor. Aktørane sitt *styringssystem* påverkar dessutan korleis *planprosessen* utspelar seg, og kva faktorar innanfor dimensjonen *byform og knutepunktfunksjonar* som vil bli lagt mest vekt på. Dette såg vi blant anna ved at Jernbaneverket/Bane NOR la nokså einseitig vekt på knutepunktfunksjonane på Hamar, noko som truleg medverka til at dialogen med kommunen låste seg.

Teorigjennomgangen har, sett i samanheng med dei empiriske analysane, synleggjort samanhengen mellom dei tre dimensjonane, og viser at det gjev meirverdi å undersøka dagens utfordringar med knutepunktutvikling med ei slik tverrfagleg tilnærming. Gjennomgangen viser at interaksjonen mellom dei tre dimensjonane er kompleks, og at utslaget av faktorane i stor grad vil vera kontekstavhengig. Eit døme på det siste er at Hamar

kommune og Jernbaneverket sannsynlegvis hadde blitt samde om ein stasjon ved Hamar rådhus dersom løysinga ikkje hadde vore så mykje dyrare enn dei andre alternativa eller om kostnadar hadde hatt mindre vekt. Det hadde gitt ei god løysing for både knutepunkt- og stadfunksjonane, og utfordringane knytt til planprosessen styringssystemet i jernbanesektoren ville dimed ikkje slått ut.

5.2 Dei viktigaste funna i analysedelen

I dette underkapitlet er dei viktigaste funna frå dei to analysekapitla summert opp og drøfta. Drøftinga er gjort under tre overskrifter, som peikar ut dei viktigaste lærdomane. Drøftingane er gjort med bakgrunn i funna frå den teoretiske gjennomgangen. Den empiriske delen av oppgåva svarar på det andre punktet i problemstillinga:

Korleis fungerer jernbanesektoren som aktør i knutepunktutvikling, i samspel med kommunane? Dette vil bli undersøkt gjennom følgjande delproblemstillingar:

- a) *Kva forståing av og føringar for knutepunktutvikling legg jernbanesektoren til grunn for si deltaking i planprosessane?*
- b) *Korleis medverkar jernbanesektoren til at omsynet til både transportfunksjonar og stadkvalitetar blir sikra i knutepunktutvikling?*
- c) *Korleis balanserer jernbanesektoren mellom interne styringssignal og ideala om samordning og samarbeid i planprosessane?*

5.2.1 Balansen mellom transport- og stadfunksjonane blir ikkje tilstrekkeleg vektlagt i jernbanesektoren

Eit av dei hovudfunna i den teoretiske gjennomgangen er som nemnt at vellukka knutepunktutvikling er avhengig av at ein finn balanse mellom funksjonen som trafikkknutepunkt og som stad. Ein balanse som sikrar begge omsyn krev ei kjensle for det lokale og at ein forstår stasjonen si rolle i det regionale transportsystemet.

Analysen av styringsdokument i jernbanesektoren viser at dei overordna dokumenta i hovudsak legg vekt på rasjonell drift av organisasjonane og effektiv gjennomføring av dei transportpolitiske måla. I tildelingsbrevva til Jernbanedirektoratet ser ein til dømes at knutepunktutvikling har lite vekt, anna enn som eit verkemiddel for å oppnå transportpolitiske mål, jamfør til dømes tildelingsbrevet for 2018 (Samferdselsdepartementet 2017b, 3). Heller ikkje handlingsprogrammet for jernbanesektoren er særleg konkret når det gjeld knutepunktutvikling, og det er dei transportpolitiske måla som veg tyngst her òg. Dette viser til dømes formuleringa om at «[d]et skal legges til rette for effektiv arealbruk med konsentrert utbygging og høy arealutnyttelse i og nær knutepunktene» (Jernbanedirektoratet 2018, 66).

Her er det «lokalitetseffektiviteten» som er vektlagt, jamfør Dittmar og Poticha (2004, 23). Stadutvikling kan, som Dittmar og Poticha (ibid., 22) påpeikar, vera like viktig for å lukkast med knutepunktutvikling som tilgangen til kollektivtransport, men er altså ikkje nemnd i desse dokumenta. Dette er ikkje uventa ut frå det teorikapitlet viste om at NPM inneber at kostnadseffektivitet får mest vekt, og at mål- og resultatstyringa gjerne favoriserer sektorrelaterte mål framfor meir tverrgåande mål (Christensen et al. 2017, 112, 117).

Det einaste som kan tolkast i retning av stadkvalitet i handlingsprogrammet, er formuleringa om at «Gjennom deltakelse i løpende planarbeid og øvrige lokale prosesser skal gode løysningar fremmes» (Jernbanedirektoratet 2018, 66). Heller ikkje i rettleiar om nasjonale og viktige regionale jernbaneinteresser i arealplanlegginga er stadkvalitetar nemnd eksplisitt, det einaste som går fram er at «Bane NOR vil i byer og tettsteder være en aktiv medspiller ... for å sikre gode og helhetlige planløysningar for utvikling av knutepunkter» (Bane NOR SF 2017b, 2). Konklusjonen må difor bli at i dei overordna styringsdokumenta i jernbanesektoren er det, så langt knutepunktutvikling i det heile er omtala, lagt einssidig vekt på transportfunksjonane. Stadkvalitetane si rolle i å utvikla gode knutepunkt er i det store og heile ikkje omtala. Igjen ser det ut til å vera den NPM-baserte mål- og resultatstyringa som gjer at det blir lagt meir vekt på det som er lett å måla, og mindre på kvalitative faktorar (Christensen et al., 2017, 112).

Stadkvalitetar er først peika på når ein kjem ned på rettleiarnivå. som er ein del av det meir uformelle styringssystemet, og såleis ikkje er noko av det sektoren blir målt på. I rettleiaren om heilskapleg knutepunktutvikling, som Jernbaneverket har utarbeidd i samarbeid med Statens vegvesen og Kommunesektorens organisasjon (KS), er det gjeve konkrete råd om løysingar som tek omsyn til stadkvalitetane. Det er til dømes nemnt følgjande prinsipp for god knutepunktutvikling: «... utforming som åpner for interaksjon med resten av byen, arealbruk som genererer aktivitet på bakkeplan, bygningsmasse som styrker stedets urbane kvaliteter» (Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Kommunesektorens organisasjon (KS) 2018, 38). Råda i rettleiaren er i grove trekk i samsvar med den forståinga av knutepunktutvikling som er lagt til grunn i kapitlet om byform og knutepunktfunksjonar. At hovudvekta i rettleiaren likevel ligg på transportfunksjonen, er tydeleg ved at råda om desse tilhøva er via mest plass og er dei mest konkrete. Om stadfunksjonane står det lite utanom det som er sitert over.

Av vedtektene til Bane NOR går det fram at dei skal sørgja for tilgjengeleg og effektiv jernbaneinfrastruktur, under dette knutepunktutvikling, og at føretaket skal driftast etter «forretningsmessige prinsipp» (Bane NOR SF 2018c). I forretningsplanen heiter det at «...

gode knutepunkt vil være viktige virkemiddel for å drive økt trafikk» (Bane NOR SF 2018f). Dette viser igjen at det er økonomiske omsyn og det som enkelt kan målast som har mest vekt, i samsvar med styringsideala i NPM, jamfør til dømes Christensen et al. (2017, 112, 117). Samanhalde med det faktum at styringsdokument og rettleiarar i hovudsak legg vekt på transportfunksjonen i knutepunkta, gjev ikkje dette det beste utgangspunktet for ei heilskapleg tilnærming til knutepunktutvikling i dei konkrete planprosessane.

Analysen av Hamar-casen viser at stadutviklingsomsyn òg blir lagt relativt lite vekt på av jernbanesektoren i konkret knutepunktutvikling, jamfør til dømes tilrådinga om å vedta K1 vest med kulvert og med massiv utbygging i den foreslått utfylte Hamarbukta (Jernbaneverket 2016b, 41-42). Samstundes viser caseanalysen at kommunen legg meir vekt på stadutvikling enn på transportfunksjonen, jamfør til dømes omtalen av austalternativet i saksframlegget for ny høyring ved årsskiftet 2019/2020 (Hamar kommune 2019, 40). Dette er såleis ein klar konflikt mellom transport- og stadfunksjonar. Det kan henga saman med at Jernbaneverket/Bane NOR ikkje ser stasjonen som noko anna enn nettopp ein stasjon, jamfør sektortankesettet i NPM. Samstundes kan det tenkast at kommunen ser dette som ei strategisk moglegheit til å løysa sentrale byutviklingsutfordringar, som den manglande kontakten mellom sentrum og Mjøsa, og går inn i prosessen med større forhåpningar enn det ein realistisk kan forventa.

At konflikten mellom transportfunksjonar og stadfunksjonar er reell, går klart fram av Hamar kommune (2019, 37) sin kommentar til at Jernbaneverket fremja motsegn til kommune sine føreslåtte avbøtande tiltak for alternativ K1 vest med kulvert:

«En slik tolkning av formålet med planen og planarbeidet viser etter rådmannens vurdering en svært snever tilnærming fra Jernbaneverkets side når det gjelder oppdraget med å bygge ut dobbeltspor på jernbanen, og liten forståelse for den rollen kommunen har i å sikre helhet i planleggingen. ... Vi oppfatter det likevel slik at det er forpliktelsen til avbøtende tiltak som er problemet, og kostnaden dette innebærer. Rådmannen mener dette er en kostnad som tiltakshaver må legge inn i alternativet for å sikre nødvendige kvaliteter når banen skal bygges ut midt i et bysentrum.» (ibid., 37).

Caseanalysen viser at verken K1-alternativa eller K3-alternativet i 2016-utkastet løyser spenninga mellom transport- og stadfunksjonane, og begge alternativa verkar på dette tidspunktet uforløyste. Kommunen tvilar seg fram til å vedta austalternativet, medan Jernbaneverket står hardt på at vestalternativet er best og fremjar motsegn. I det nye planforslaget i 2019 er vestalternativet forbedra så mykje at det no truleg kan seiast å

balansera transport- og stadfunksjonane på ein tilfredsstillande måte i høve til det Dittmar og Poticha (2004, 23, 25, 31) forfektar. Hamar kommune (2019, 20) har òg vist at austalternativet kan gje ein tilfredsstillande balanse om det blir etablert ei stor bedrift, som nytt regionsjukehus, inntil stasjonen, men dette verkar i dag å vera ei hypotetisk moglegheit, om ein skal tru Bane NOR (2019b, 48). Den lange vegen fram mot eit byplanfagleg akseptabelt alternativ i vest har likevel vore så lang at det må konkluderast med at jernbanesektoren ikkje har gjeve omsyna til stadutvikling tilstrekkeleg vekt i dei tidlegare planfasane, og at dette har gitt ubalanserte løysingsforslag som i seg sjølv har vore konfliktskapande. 'Monotenking' som følgje av eit styringssystem basert på NPM ser ut til å vera ei viktig årsak.

Det caseanalysen ikkje har vist, er om og i tilfelle korleis jernbanesektoren sine økonomiske interesser i eigedomsutvikling rundt stasjonen påverkar vala som blir gjort i planlegginga. Grunnen til at dette ikkje er omtala, er at Bane NOR Eiendom får byggja ut mykje areal uavhengig av alternativ, og det blir faktisk frigjeve mest areal ved å plassera stasjonen ved Vikingskipet. Det kan likevel tenkast at ein stasjon i vest vil gje best avkastning på dei aktuelle utbyggingsareala, men dette blir berre spekulasjonar så lenge kjeldematerialet ikkje omtalar spørsmålet. I andre prosessar kunne interessekonfliktane mellom jernbanesektoren som eigedomsaktør og sektorstyresmakt fått større utslag, og vore verd ein studie i seg sjølv.

Med bakgrunn i vurderingane over, er konklusjonen at jernbanesektoren legg nokså einsidig vekt på transportfunksjonar i si tilnærming til knutepunktutvikling, og at sektoren tilsynelatande manglar ei forståing av at vellukka knutepunktutvikling er ein krevjande balansegang mellom transportfunksjonar og stadfunksjonar. Både i styringsdokumenta og i dei løysingane Jernbaneverket/Bane NOR har fremja i planprosessen for ny stasjonsplassering på Hamar, er det transportfunksjonane som er vektlagde. Årsaka til dette ser ut til å vera at ideala frå NPM har gjort at sektoren har utvikla eit heller snevert sektorfokus i staden for ei breiare samfunnsmessig tilnærming til planlegginga. Resultatet er planforslag som ikkje i tilstrekkeleg grad tek høgd for viktige lokale stadkvalitetar, og som difor ikkje løysar spenninga mellom transport- og stadfunksjonane på ein tilfredsstillande måte. Ein konsekvens av dette kan bli knutepunktutvikling som ikkje gjev noko tilbake til samfunnet.

5.2.2 Samarbeidet mellom jernbanesektoren og kommunane fungerer ikkje optimalt i planprosessar for knutepunktutvikling

Teorigjennomgangen viser at vellukka knutepunktutvikling er avhengig av eit godt samarbeid mellom dei involverte aktørane, og særleg mellom transportsektoren og lokale styresmakter. Dette skuldast at stasjonsutviklingsprosjekt av natur er store prosjekt, både når det gjeld investeringskapital, talet på aktørar, organisering og påverknaden på dei nære og fjerne omgjevnadane (Bertolini og Spit 1998, 61). Samstundes må mange faktorar verka saman for at ein skal kunna henta ut effektane av knutepunktutvikling, jamfør Dittmar og Poticha (2004, 23). Utfordringane må i tillegg løysast gjennom eit plansystem som ber i seg spenningar mellom nasjonale, regionale og lokale mål (Hanssen, Aarsæther og Winge 2018, 29).

Analysen av styringsdokument viser at det er samarbeid og samordning med kommunane er så å seia fråverande i tildelingsbrev fra Samferdselsdepartementet til Jernbanedirektoratet. I instruks for Jernbanedirektoratet går det fram at når det kan «... gi gevinst ut fra virksomhetens formål, effektiv ressursbruk og brukervennlighet», skal direktoratet «i nødvendig utstrekning samarbeide med aktørene i jernbanesektoren, andre transportetater og virksomheter, lokale myndigheter og bransje- og interesseorganisasjoner» (Samferdselsdepartementet 2016a). I handlingsprogrammet for Jernbanesektoren er det ein generell passus om at «Jernbanedirektoratet skal samarbeide med offentlige og private aktører for å utvikle knutepunktene og skape vekst rundt disse.» (Jernbaneverket 2018, 66). Dei overordna styringsdokumenta har såleis eit reint instrumentelt syn på samarbeid med andre aktørar i planprosessane. Ansvar er med dessutan redusert til rapportering på resultat ut frå formelle mål, og ikkje til ei breiare ansvar til dømes for ei utvikling som er til det beste for samfunnet, jamfør Christensen et al. (2017, 117). Dette er òg heilt i samsvar med vektlegginga av kostnadseffektivitet, som er typisk for NPM-reformer (ibid.).

Dei beste løysingane for eit bestemt knutepunkt må bli til gjennom planprosessen der alle ulike omsyn og interesser blir vekta mot kvarandre. Òg den nasjonale politikken skal tilpassast lokale tilhøve gjennom planprosessane (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017a, 132). Dette høver dårleg med eit mål- og resultatstyringsregime der måla er sette på førehand, utan at det blir stilt spørsmål ved korleis ulike omsyn blir balansert og kva aktørar som er involvert i å utarbeida dei, jamfør Christensen et al. (2017, 103). Vektlegginga av mål, midlar og konsekvensar i NPM kan såleis koma på kollisjonskurs med idealet om at planprosessen skal vera ein felles arena, jamfør Winge (2018, 57).

Først i Bane NOR (2017b, 14) sin rettleiar, som klargjer nasjonale og viktige regionale jernbaneinteresser i arealplanlegginga, er samarbeid med kommunane peika på som viktig: «Bane NOR vil i byer og tettsteder være en aktiv medspiller med Statens vegvesen, fylkeskommunene, kommunene, kollektivselskap og andre for å sikre gode og helhetlige planløsninger for utvikling av knutepunkter.» Her verkar Bane NOR å vera på linje med Belzer et al. (2004, 46) i vektlegginga av samarbeid for å henta ut effektane av knutepunktutvikling.

I rettleiaren for heilskapleg knutepunktutvikling, som Jernbanedirektoratet har utarbeidd i samarbeid med Statens vegvesen og Kommunesektorens organisasjon (KS) (2018, 14) er det slått fast at kommunen må ha ei sentral rolle, men kva rolla består i er ikkje presisert. Samstundes er det peika på at «Kommunens ansvar i knutepunkter er hovedsakelig som planmyndighet», men òg at god knutepunktutvikling krev eit godt samarbeid mellom transportaktørar og byutviklingsaktørar (ibid., 8-9). Det kan stillast spørsmål ved om kommunen si rolle som part og ekspert på byutvikling er underkommunisert, og at det heller er rolla som handsamingsorgan for planar utarbeidd av andre som blir framheva i dokumentet?

Caseanalysen viser at samarbeidet mellom Jernbaneverket/Bane NOR og kommunen sviktar på tre avgjerande punkt, som blir drøfta i det følgjande. For det første ser jernbanesektoren ut til å vera noko motviljug til å greia ut spørsmål som er viktige lokalt, men som ikkje er viktige ut frå sektormåla deira. Dette gjev interessante utslag som at ein eigen stadanalyse først kom på plass til ny høyring av planen i 2019/2020 i form av ein rapport utarbeidd av Alt.arkitektur AS (2019). Eit anna døme er at alternativet med stasjon ved Vikingskipet først blei fullt utgreidd etter at Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017b, 1) hadde kravd det i sitt vedtak. Manglande utgreiingar kan i verste fall pressa kommunen til å velja andre løysingar enn dei ønskjer.

I saksframlegg til kommunestyremøte 22. juni 2016, i samband med at det blei vedteke å løyva 1,2 millionar kroner til moglegheitsstudiar for byutvikling, framheva rådmannen at det er naudsynt å sjå meir på effektane for byutvikling for å sikra avgjerdsgrunnlaget for kommunestyret (Hamar kommune 2016a, 2). Det blei understreka at byutvikling er kommunestyret sitt ansvar, og at studiane kan verka inn på val av trasé (ibid.). Då saka blei handsama, vedtok kommunestyret òg at det skulle gjerast ei vurdering av dei jernbanefaglege argumenta knytt til valet av trasé (Hamar kommune 2016b, 8). Dette kan tolkast som at kommunen har eit behov for å balansera makttilhøva gjennom å auka tilgangen på ressursar og ved å utfordra det som kan oppfattast som jernbanesektoren sitt

kunnskapsmonopol. Det kan òg henga saman med at jernbanesektoren ikkje i tilstrekkeleg grad har forstått kva utgreiingar kommunen treng for å ta stilling til stasjonslokalisering. Dette er særleg interessant i lys av Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo (2013, 160) si påpeiking av at spørsmåla om kva kunnskapsgrunnlag og verdivurderingar planlegginga skal baserast på er av politisk karakter.

For det andre er kommunale mål ikkje tillagt særleg vekt i jernbanesektoren sine vurderingar, og i liten grad følgt opp òg når kommunen påpeikar dette. I saksframlegget i 2019 konstaterte kommunedirektøren nemleg at «... lokale mål er i liten grad belyst i dokumentet om måloppnåelse og anbefaling» (Hamar kommune 2019, 9). Dette trass i at lokale mål i følge kommunedirektøren er synleggjort i planprogrammet (ibid., 19). Det blir vidare peikt på at det er i rapporten om andre samfunnsmessige verknader er lagt mest vekt på kompakt byutvikling, «... mens det som har å gjøre med «herlighetsverdier» (kontakten med Mjøsa som attraksjonsfaktor) og byens identitet blir belyst i mindre grad» (ibid., 18). Slik Belzer et al. (2004, 43) peikar på, har aktørane i knutepunktutvikling ein tendens til å fokusera på det dei oppfattar som sin hovudfunksjon i staden for høgare og felles mål. Det ser ut til at NPM-elementa i jernbanesektoren har medverka til å forsterka denne tendensen i planlegginga av ny stasjon på Hamar. Slik Christensen et al. (ibid., 57, 112) peikar på, fører mål- og resultatstyringa nettopp til at sektorrelaterte mål veg tyngst, og ei redusert evne til å handtera kompleksitet og mange omsyn samstundes.

For det tredje er det ein klar ubalanse i ressursar mellom jernbanesektoren og kommunen. Det er krevjande økonomisk og ressursmessig for kommunen både å følgja saka og få bestilt egne utgreiingar, ikkje minst når dei møter dei ein motpart med store utgreiingsressursar. Dette går fram av Hamar kommune sin søknad til Kommunal- og moderniseringsdepartementet om økonomisk støtte til å følgja opp planlegginga av dobbeltspor (Hamar kommune 2020a). Kommunen skreiv at det har vore mykje ekstraarbeid etter at departementet oppheva Hamar kommunestyre sitt planvedtak frå 2016 og stilte krav om at det blei gjort fleire utgreiingar (ibid.). Kommunen viste til at dei i 2019-2020 hadde brukt 3 millionar kroner til konsulentbistand til prosessgjennomføring og scenario for byutvikling, i tillegg til ressursane som er brukt tidlegare i prosessen (ibid.). Det vart vidare vist til at planlegginga av dobbeltspor gjennom Hamar har vore ei svært kompleks planoppgåve, og at kommunen har vore opptatt av å kunna delta aktivt i arbeidet og ha eit tett samarbeid med Bane NOR og andre aktørar, slik det har vore forventa av dei (ibid.). Det vart dessutan opplyst at den same førespurnaden tidlegare har vore retta til Jernbanedirektoratet, men dei gav i følge kommunen avslag ut frå at dei ikkje kan yta tilskot til eksterne aktørar sine utgifter til planlegging av statleg infrastruktur (ibid.).

Samla sett tyder analysen av styringsdokument i jernbanesektoren på at samarbeid med kommunen ikkje er gjeve den vekta det treng for å lukkast med knutepunktutvikling. Måla som er sett for jernbanesektoren, slik det er vist til over, gjev ikkje mandat først og fremst til leggje vekt på lokal medverknad og gode prosessar, men heller økonomisk vinst, effektivitet og vekst i trafikkgrunnlaget til jernbana. Konsekvensen av dette kan vera at det blir prioritert for lite tid og ressursar til å gjennomføra slike komplekse planprosessar. Caseanalysen viser at dette gjev klare utslag òg i praksis. For det første er jernbanesektoren ikkje viljug til å bruka tilstrekkeleg ressursar på utgreiingar som er viktige for kommunen, men som ikkje er viktige for å nå sektormåla. For det andre legg jernbanesektoren lite vekt på lokale mål og prioriteringar i sine vurderingar og løysingsforslag, og er viljuge til å bruka motsegn for å få gjennom sine ønska løysingar. For det tredje gjer ubalansen i ressursar at det er krevjande for kommunen å handtere saka på ein forsvarleg måte. Konsekvensen av dette er at kommunen mister makt over avgjerande byutviklingsspørsmål til staten. Det kan gjera at planprosessen mister sin demokratisk legitimitet.

5.2.3 Konflikt mellom jernbanesektoren og kommunen kan vera eit gode dersom det pressar fram betre løysingar

Slik det er peika på over, fungerer ikkje samarbeidet mellom jernbanesektoren og kommunane optimalt i planprosessar for knutepunktutvikling. Jernbanesektoren tek heller ikkje i tilstrekkeleg grad inn over seg at vellukka knutepunktutvikling er avhengig av at det blir teke omsyn til både transportfunksjonen og stadfunksjonen. Begge desse faktorane ser ut til å ha vore medverkande til at kommunen og jernbanesektoren ikkje har kome fram til ei løysing i planprosessen for stasjonsplassering på Hamar.

I teoridelen blei konseptet utvekslingssoner omtalt som ein modell for å forstå og handtera vanskelege planprosessar. Konseptet tek utgangspunkt i at planprosessar er ein kamp om kva interesser som skal vinna fram og at dei har ein grunnleggjande politisk natur. Konseptet legg difor vekt på forhandlingar og kompromiss for å få framdrift i planprosessane, i staden for å søka etter konsensus (Kalliomäki 2015, 114). For at det skal vera grunnlag for å utveksla idear og forslag, og gjennom det koma fram til gjennomførbare løysingar, må partane først finna eit felles møtepunkt (Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo 2013, 173). Utvekslingssonekonseptet kan såleis tilby ei løysing for å koma vidare i planprosessen trass i vanskelege samarbeidsrelasjonar og jernbanesektoren si manglande vektlegging av stadfunksjonar.

I Caseanalysen blei det konkludert med at det såg ut til at ei utvekslingszone til slutt pressa seg fram mellom Jernbaneverket/Bane NOR og kommunen når konfliktane blei tilstrekkeleg

sette på spissen, og at dette har gitt nye og betre løysingar som resultat. Det skjedde som følgje av at kommunen «stod på sitt» og i 2016 vedtok alternativ K3 aust trass i motsegn frå Jernbaneverket, slik at saka måtte sendast til departementet for endeleg avgjerd. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017b, 5) gav langt på veg støtte til kommunen sitt vedtekne alternativ, men stilte krav om ytterlegare utgreiingar. Dette gjorde at planforslaget som Bane NOR sendte inn til kommunen i 2019 hadde innarbeidd fleire kompromissforslag. I vestalternativet var kulverten senka med ca. 4 meter, noko som gjev betre kontakt mellom sentrum og Mjøsa i tillegg til at det gjer det mogleg å behalda ein vasspegel i Hamarbukta (Hamar kommune 2019, 12, 22). I austalternativet var tilsving for gods løyst, konfliktane knytt til naturmangfald og landbruk var redusert og det var føreslått tiltak for gåande, syklande og buss å avbøta den perifere lokaliseringa (Bane NOR SF 2019b, 16). Resultatet er at planen no ligg føre i to hovudalternativ som både er betre utgreidd og som er betre tilpassa byen og dei lokale utfordringane enn det som var tilfelle ved første høyring i 2016.

Ein grunnleggande idé i utvekslingssonekonseptet er at utveksling kan skje sjølv om partane tillegg utvekslingsobjektet heilt ulik verdi eller har ulik oppfatning av sjølve utvekslingsprosessen (Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo 2013, 160). Det er truleg dette som har vore tilfelle i planprosessen for ny stasjonslokalisering på Hamar. Til dømes kan ein tolka at jernbanesektoren aksepterte noko av argumenta til kommunen, knytt til siktlinjer og barriereverknad, berre for å få gjennom vestalternativet. Det skjedde først etter at det blei ein reell fare for å enda opp med austalternativet. Dette viser ein forhandlingstankegang, der målet er å få gjennom det ein vil, ikkje å koma fram til full semje. Det illustrerer at utveksling ikkje føreset gode prosessar, berre at konfliktane kjem for ein dag.

Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo (2013, 162) meiner politisk involvering i planprosessane er så viktig at konfliktar i planlegginga i seg sjølv kan vera positivt for demokratiet. Det fører til at viktige spørsmål blir politisert, i staden for å bli borte i det dei kallar avpolitiserande konsensussøking (ibid.). Hamar-casen viser korleis konflikt har medverka til at spørsmålet om stasjonslokalisering har kome på den politiske dagsordenen og skapt stort engasjement i lokalsamfunnet om dei ulike alternativa. Rådmannen omtala det som den viktigaste avgjerda for bymiljø og bykvalitetar i Hamar på over 100 år (Hamar kommune 2016c, 39). Rådmannen var òg tydeleg på at spørsmålet om stasjonslokalisering var politiske avvegingar og verdival, der det burde leggjast stor vekt på dei lokale tilhøva i saka (ibid., 6-7). Dersom konflikten ikkje hadde oppstått, hadde det truleg blitt langt mindre debatt om val av stasjonslokalisering, og jernbanesektoren sine løysingsforslag kunne glidd gjennom. Då kunne det heller ikkje oppstått eit utvekslingssone som grunnlag for å finna kompromissløyser som både sikrar transportfunksjonen og stadfunksjonen.

At det ikkje har kome i stand ei utvekslingssone tidlegare i planprosessen, kan henga saman med at Jernbanesektoren har vore sterkare bundne til institusjonelle tilhøve, som selskapsstrategiar, enn til planprosessane, jamfør Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo (ibid., 169). I analysen av styringsdokument i jernbanesektoren kom det fram at sektoren har sterke føringar for effektiv oppfølging av oppdrag gjennom mål- og resultatstyring, og at dei såleis går inn i planprosessen med «bundne hender». Slik Christensen et al. (2017, 112) peikar på, fører mål- og resultatstyring til at sektormål får meir vekt enn tverrgåande mål. Dei interne tilhøva i jernbanesektoren kan såleis vera eit hinder for at det oppstår utvekslingssoner i planprosessane, fordi utveksling er avhengig av at ein er viljug til å inngå kompromiss.

Ei relatert problemstilling er at jernbanesektoren har moglegheit til å fremja motsegn til dei løysingane dei sjølv ikkje vil ha, noko som kan ha medverka til at dei ikkje i tilstrekkeleg grad har søkt å finna kompromissløyningar i planprosessen. Det kan vera enklare å fremja motsegn til dei alternativa ein ikkje ønsker, enn å gå i dialog med kommunen om løysingar som kan gjera den ønska løysinga akseptabel for kommunen. Dette er til dømes synlig ved at Jernbaneverket (2016b, 42) ville tilrå alternativ K1 vest med bru dersom ikkje kommunen gjekk med på tilstrekkeleg høg utnytting rundt kulvertalternativet, i staden for å søka etter kompromissløyningar som tok kommunen sitt syn på alvor. Dette viser at aktørar kan mangla motivasjon for samarbeid når makta kan utøvast på anna vis, slik Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo (ibid., 172) har peika på, og hindra at ei utvekslingssone blir etablert.

Caseanalysen har med dette synleggjort korleis styringssystemet i jernbanesektoren, med vekt på mål- og resultatstyring, kan vera til hinder for at det oppstår ei utvekslingssone. Det kan redusera evna til å finna gjennomførbare løysingar gjennom dialog og forhandlingar i planprosessen, og vera årsak til at han stoppar opp. I ein slik situasjon er open konflikt positivt, fordi det fører til at dei viktige spørsmåla blir politisert og kan medverka til å pressa fram betre løysingar. Hovudproblemet i Hamar-casen, er at reelle kompromissforslag først har kome etter mange år med planlegging. Spørsmålet er om ein kunne kome fram til betre løysingar tidlegare i prosessen om partane hadde klart å finna eit felles møtepunkt som dei kunne byggja ei utvekslingssone på?

5.3 Ein mogleg veg vidare

Dei teoretiske og empiriske delane av oppgåva har gjeve eit grunnlag for ei betre forståing av knutepunktutvikling som byplangrep og for korleis jernbanesektoren fungerer som aktør i knutepunktutvikling i samspel med kommunane. Dette avsluttande underkapitlet svarer på det tredje og siste punktet i problemstillinga:

Kva syner dei teoretiske og empiriske funna av moglegheiter for å forbetra samspelet mellom jernbanesektoren og kommunane i knutepunktutvikling?

Denne oppgåva viser at jernbanesektoren er styrt på ein måte som gjer at han ikkje fungerer optimalt når han skal samspele med kommunane om knutepunktutvikling. Med eit styringssystem som er sterkt påverka av NPM, er det lagt lite vekt på å utvikla knutepunkta til gode stader og på samarbeid med kommunen. Mål- og resultatstyringsregimet i jernbanesektoren verkar lite hensiktsmessig når ein kjem ned i konkrete planspørsmål på bynivå, fordi det ikkje er gjeve rom for å avstemma dei førehandsdefinerte måla mot lokale mål og prioriteringar og den lokale konteksten. Det gjev mindre fridom til å finna dei beste løysingane i dei konkrete planprosessane, og gjev ikkje noko spelerom til lokaldemokratiet. Det er såleis behov for å løfta knutepunktutvikling ut av sektorpolitikken og inn i ein meir heilskapleg politikk der staten og kommunen har meir likeverdige roller.

Ut frå funna i oppgåva, ser eg tre moglege område som kvar for seg kan gje grunnlag for eit betre samspel mellom jernbanesektoren og kommunane i knutepunktutvikling:

1. Ei meir heilskapleg tilnærming til knutepunktutvikling i statlege styringsdokument.
2. Planmidlar til kommunen som ein del av prosjektgjennomføringa.
3. Forhandling som metode for å sikra framdrift i planprosessen.

Analysen av styringsdokument i jernbanesektoren viser at det er transportfunksjonen som har klart mest vekt. Ei forståing av knutepunktet som stad er nesten heilt fråverande, og det er lagt lite vekt på kommunen si rolle i knutepunktutvikling. I ein sektor som er gjennomsyra av mål- og resultatstyring, vil ei endring i overordna styringssignal raskt kunna forplanta seg nedover og medføra ei endra haldning, ettersom det jo skal rapporterast på. Dersom det i styringsdokumenta blei teke inn krav om stadutvikling som ein del av alle knutepunktutviklingsprosjekt og ei sterkare vekt på kommunen si rolle, ville det truleg kunne ha god effekt på samarbeidet mellom jernbanesektoren og kommunen. Dette ville truleg òg kunna medføra at staten får meir att av sine investeringar, fordi knutepunktutviklinga ville bli meir vellukka og gje betre effekt òg på transportmåla.

Hamar kommune har vist til at dei har brukt fleire millionar kroner på utgreiingar knytt til planlegginga av stasjonsplassering i byen, og at dei har vore nøydd til å tilsetja fleire folk som følgje av prosjektet. Det er ikkje gjeve at alle kommunar vil ha denne moglegheita, og sjølv Hamar har søkt om å få dekkja dei auka utgiftene. Dette kunne enkelt løysast dersom ein del av planleggingsmidlane i knutepunktprosjekt blei øyremerka utgreiingar for kommunen. Dette ville òg setja kommunar med mindre ressursar enn Hamar i stand til å få gjort utgreiingar av lokale spørsmål som er viktige for dei avgjerdene som må takast. Kommunen må, som eit politisk organ, stå til ansvar overfor veljarane, og kan difor ikkje overlata heile utgreiingsansvaret til jernbanesektoren. Kanninen, Bäcklund og Mäntysalo (2013, 164) har vore tydelege på at spørsmålet om kva informasjon og kunnskap ein treng i ein planprosess er politisk, og difor ikkje kan overlatast til fagfolk åleine. Dersom kommunen får avgjera kva ein del av utgreiingsmidlane i prosjektet skal nyttast til, aukar òg sjansen for at dei har tillit til at alle naudsynte spørsmål er utgreidd. På bakgrunn av dette meiner eg spørsmålet om å setja av planmidlar til kommunen bør utgreiast nærare.

Uavhengig av kva tiltak som blir gjennomførte elles, kan det ikkje forventast at ei statleg sektorstyresmakt med ansvar for utbygging av jernbaneinfrastruktur skal ha den same kunnskapen om, eller forståinga av, heilskapleg byutvikling som kommunen. Dei vil dessutan alltid ha eit (nødvendig) fokus på at prosjekta må utførast innanfor ei gitt økonomisk ramme. Dimed vil knutepunktutvikling alltid innebera ei spenning mellom transportinteressene og stadinteressene. Avveging mellom sterke nasjonale og sterke lokale interesser vil aldri gå smertefritt, og det er ikkje alltid mogleg å oppnå konsensus, slik Hamar-casen så tydeleg viser. Spørsmålet er difor korleis denne spenninga kan handterast på ein best mogleg måte? Slik det går fram i kapittel 2.2.3, meiner Kalliomäki (2015, 122) utvekslingsonekonseptet kan vera eigna for å kombinera sterk nasjonal styring med lokaldemokratisk deltaking. Dette vil innebera at ein gjennom forhandlingar og kompromiss kjem fram til ei avgrensa semje (i staden for konsensus) som sikrar framdrift i planprosessen (ibid., 114). Det krev at aktørane finn eit felles møtepunkt, der jernbanesektoren har respekt for at knutepunktutvikling er heilt sentrale lokalpolitiske samfunnsutviklingsspørsmål, og at begge partar er innstilte på at eit mogleg kompromiss er betre enn ein umogleg konsensus. Korleis slike forhandlingar vil utarta seg, og korleis ein i heile teke skal koma dit, må bli spørsmål for framtidige utgreiingar.

Referansar

- Aarsæther, Nils, Torill Nyseth, og Arild Buanes. 2018. «Samordning: Planlegging som prosedyre for reflektert samfunnsutvikling.» I *Plan- og bygningsloven 2008 - en lov for vår tid?*, redigert av Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther, 49-70. Oslo: Universitetsforlaget.
- Alt.arkitektur AS. 2019. «Stedsanalyse - vedlegg til fagrappport andre samfunnsmessige virkninger.» I *Kommunedelplan med konsekvensutredning for dobbeltspor gjennom Hamar*. Oslo: Bane NOR SF, 27.11.2019.
- Bane NOR Eiendom. u.d. «Hamar stasjon.» *Bane NOR Eiendom [Internett]*. Tilgjengeleg frå: <<https://banenoreiendom.no/hamar-stasjon>> [Lest 22.02.2020].
- Bane NOR SF. 2017a. «Avtaler inngått mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR.» *Bane NOR [Internett]*. Oppdatert 18.01.2017. Tilgjengeleg frå: <<https://www.banenor.no/Nyheter/Nyhetsarkiv/2017/avtaler-inngatt-mellom-jernbanedirektoratet-og-bane-nor/>> [Lest 06.08.2018].
- 2017b. «Veileder - nasjonale jernbaneinteresser i arealplanlegging etter plan- og bygningsloven.» Oslo: Bane NOR SF, 24.08.2017. Tilgjengeleg frå: <https://www.banenor.no/Om-oss/sikkerhet2/Veileder-for-god-planlegging>.
- 2018a. «Om Bane NOR.» *Bane NOR [Internett]*. Oppdatert 12.06.2018. Tilgjengeleg frå: <https://www.banenor.no/Om-oss/Om_Bane-NOR/> [Lest 09.10.2018].
- 2018b. «Jernbanereformen.» *Bane NOR [Internett]*. Oppdatert 14.05.2018. Tilgjengeleg frå: <<https://www.banenor.no/Om-oss/jernbanereformen/>> [Lest 30.12.2019].
- 2018c. «Vedtekter Bane NOR SF.» *Bane NOR [Internett]*. Oppdatert 13.06.2018. Tilgjengeleg frå: <<https://www.banenor.no/Om-oss/Eierskap-og-styring/vedtekter-bane-nor-sf/>> [Lest 06.10.2018].
- 2018d. «Vedtekter Bane NOR Eiendom AS.» *Bane NOR [Internett]*. Oppdatert 12.06.2018. Tilgjengeleg frå: <<https://www.banenor.no/Om-oss/Eierskap-og-styring/vedtekter-bane-nor-eiendom-as/>> [Lest 09.10.2018].
- 2018e. «Bane NOR Eiendom – Norges ledende knutepunktutvikler.» *Bane NOR [Internett]*. Oppdatert 18.01.2018. Tilgjengeleg frå: <<https://www.banenor.no/Om-oss/Organisasjon-og-ledelse/divisjoner/eiendomsdivisjonen/>> [Lest: 05.01.2020].
- 2018f. «Forretningsplan.» *Bane NOR [Internett]*. Oppdatert 14.05.2018. Tilgjengeleg frå: <<https://www.banenor.no/Om-oss/forretningsplan/>> [Lest 08.10.2018].
- 2019a. «Kommunedelplan med konsekvensutredning for dobbeltspor gjennom Hamar. Planbeskrivelse.» Oslo: Bane NOR SF, 11.12.2019.
- 2019b. «Kommunedelplan for dobbeltspor gjennom Hamar. Måloppnåelse og Bane NORs anbefaling.» Oslo: Bane NOR SF, 27.11.2019.
- 2020a. «Dobbeltspor gjennom Hamar.» *Bane NOR [Internett]*. Tilgjengeleg frå: <www.icdb.no> [Lest 01.03.2020].
- 2020b. «Hamar kommune – Kommunedelplan for dobbeltspor gjennom Hamar – Uttalelse med innsigelse ved offentlig ettersyn – PlanID 2015001.» *Brev til Fylkesmannen i Innlandet*. Hamar, 30.01.2020.
- Belzer, Dana, Gerald Autler, Judith Espinosa, Sharon Feigon, og Gloria Ohland. 2004. «The Transit-Oriented Development Drama and Its Actors.» I *The New Transit Town. Best Practices in Transport-Oriented Development*, 42-55. Washington: Island Press.

- Bertolini, Luca, og Tejo Spit. 1998. *Cities on Rails: The redevelopment of railway station areas*. London: E & FN Spon.
- Calthorpe, Peter. 2016. «Urbanism in the Age of Climate Change.» I *The City Reader, sixth edition*, redigert av Richard T. LeGates og Frederic Stout, 511-524. Oxon: Routledge.
- Carlton, Ian. 2009. «Histories of Transit-Oriented Development: Perspectives on the Development of the TOD Concept.» *UC Berkeley: Institute of Urban and Regional Development*. Tilgjengeleg frå: <<https://escholarship.org/uc/item/7wm9t8r6>>.
- Christensen, Tom. 2006. «Staten og reformenes forunderlige verden.» *Nytt Norsk Tidsskrift*, 2006, 3. utg.: 215-228.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Læg Reid, Paul G. Roness, og Kjell Arne Røvik. 2017. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, og Per Læg Reid. 2002. «New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens.» *The Journal of Political Philosophy*, 2002, 3. utg.: 267-295.
- Daisa, James M. 2004. «Traffic, Parking and Transit-Oriented Development.» I *The New Transit Town. Best Practices in Transport-Oriented Development*, redigert av Hank Dittmar og Gloria Ohland, 114-129. Washington: Island Press.
- DeVos, Jonas, Veronique VanAcker, og Frank Witlox. 2014. «The influence of attitudes on Transit-Oriented Development: An explorative analysis.» *Transport Policy*, 35, 2014: 326–329.
- Dittmar, Hank, Dena Belzer, og Gerald Autler. 2004. «An Introduction to Transit-Oriented Development.» I *The New Transit Town: Best practices in transit-oriented development*, redigert av Hank Dittmar og Gloria Ohland, 2-18. Washington: Island Press.
- Dittmar, Hank, og Gloria Ohland (red.). 2004. *The New Transit Town: Best Practices in Transit-Oriented Development*. Washington: Island Press.
- Dittmar, Hank, og Shelley Poticha. 2004. «Defining Transit-Oriented Development: The New Regional Building Block.» I *The New Transit Town: Best practices in transit-oriented development*, redigert av Hank Dittmar og Gloria Ohland, 20-40. Washington: Island Press.
- Dyrvik arkitekter/Atsite. 2016. «Mulighetsstudier IC-trasé Hamar stasjon - K12b alternativ bro (tekstet utgave).» *Mulighetsstudie*. Hamar: Hamar kommune, 25.11.2016.
- Entasis. 2016a. «K1-3b vest med kulvert.» *Mulighetsstudie*. Hamar: Hamar kommune, 26.10.2016.
- . 2016b. «K3 øst.» *Mulighetsstudie*. Hamar: Hamar kommune, 26.10.2016.
- Fröidh, Oskar, Marcus Adolphson, Daniel Jonsson, og Josef Andersson. 2018. *Lokalisering av järnvägsstationer – effekter för samhällsplanering, resande och tillgänglighet*. Stockholm: Kungliga Tekniska högskolan.
- Fyfe, Nick, og Judith Kenny. 2005. «Editors' Introduction to Chauncy D. Harris and Edward L. Ullman: The Nature of Cities - from Annals of the American Academy of Political and Social Science (1945).» I *The Urban Geography Reader*, redigert av Nick Fyfe og Judith Kenny, 46-556. London: Routledge.
- Fylkesmannen i Hedmark. 2017. «Oversendelse av innsigelser for avgjørelse - kommunedelplan dobbeltspor Sørli-Hamar-Brumunddal - Intercity Dovrebanen - Stange kommune - Hamar kommune - Ringsaker kommune.» *Brev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet*. Hamar, 26.01.2017.

- Gehl Architects. 2016. «Hamar bylivs- og byudviklingsanalyse - analyse af fremtidig jernbane og station.» Hamar: Hamar kommune, mars 2016.
- Greenberg, Ellen. 2004. «Regulations Shape Reality: Zoning for Transit-Oriented Development.» I *The New Transit Town: Best practices in Transit-Oriented Development*, redigert av Hank Dittmar og Gloria Ohland, 57-82. Washington: Island Press.
- Guerra, Eric, og Robert Cervero. 2013. «Is a Half-Mile Circle the Right Standard for TODs?» *Access Magazine*. nr. 42. UC Berkeley: University of California Transportation Center, 17-22.
- Hamar kommune. 2016a. «Mulighetsstudier for byutvikling med utredede alternativer for dobbeltspor gjennom Hamar.» *Saksframlegg til kommunestyret sak 94/16 22.06.2016*.
- . 2016b. *Møteprotokoll - møte i kommunestyret 22.06.2016*.
- . 2016c. «Kommunedelplan dobbeltspor Sørli-Brumunddal (Intercity).» *Saksframlegg til kommunestyret sak 198/16 21.12.2016*.
- . 2016d. *Møteprotokoll - møte i kommunestyret 21.12.2016*.
- . 2019. «1. gangsbehandling - kommunedelplan for dobbeltspor gjennom Hamar.» *Saksframlegg til kommunestyret sak 17/20 18.12.2019*.
- . 2020a. «Kommunedelplan dobbeltspor gjennom Hamar og hensetting (Intercity Dovrebanen) - søknad om dekning av utgifter til planoppfølging.» *Brev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet*. Hamar, 07.01.2020.
- . 2020b. «Mange uttalelser til plan for dobbeltspor.» *Hamar kommune [Internett]*. Oppdatert 04.03.2020. Tilgjengeleg frå: <<https://www.hamar.kommune.no/article48035-7448.html>> [Lest 06.03.2020].
- Hanssen, Gro Sandkjær, Marit Kristine Helgesen, og Signy Irene Vabo. 2018. *Politikk og demokrati - en innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hanssen, Gro Sandkjær, Nils Aarsæther, og Nikolai K. Winge. 2018. «Lovens intensjoner.» I *Plan- og bygningsloven 2008 - fungerer loven etter intensjonene?*, redigert av Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther, 27-40. Oslo: Universitetsforlaget.
- Harris, Chauncy D., og Edward L. Ullman. 2005. «The Nature of Cities - from Annals of the American Academy of Political and Social Science (1945).» I *The Urban Geography Reader*, redigert av Nick Fyfe og Judith Kenny, 46-55. London: Routledge.
- Hofstad, Hege. 2018. «Plan- og bygningsloven (2008) sitt idemessige grunnlag.» I *Plan- og bygningsloven 2008 - en lov for vår tid?*, redigert av Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther, 25-35. Oslo: Universitetsforlaget.
- Husøy, Eirik, Sveinung Berg Bentzrød, og Christian Sørgerd. 2017. «Hamarsinger har skrevet 2000 innlegg i debatten om hvor ny jernbanestasjon skal ligge. 11 byer på Østlandet skal gjennom samme runde.» *Aftenposten 24.7.2017 [Internett]*. Tilgjengeleg frå: <<https://www.aftenposten.no/norge/i/4PKoR/hamarsinger-har-skrevet-2000-innlegg-i-debatten-om-hvor-ny-jernbanestasjon-skal-ligge-11-byer-paa-oestlandet-skal-gjennom-samme-runde>> [Lest 29.3.2020].
- Jacobsen, Ingvild Ulrikke, og Steffen Kallbekken. 2020. «Parisavtalen.» *Store norske leksikon [Internett]*. Oppdatert 30.03.2020. Tilgjengeleg frå <<https://snl.no/Parisavtalen>> [Lest 05.04.2020].
- Jayne, Mark, og Kevin Ward. 2017. «A twenty-first century introduction to urban theory.» I *Urban Theory: New critical perspectives*, redigert av Mark Jayne og Kevin Ward, 1-18. Oxon: Routledge.

- Jernbanedirektoratet. 2018. «Jernbanesektorens handlingsprogram 2018-2029.» Oslo: Jernbanedirektoratet.
- Jernbaneverket. 2016a. «InterCity Dovrebanen. Kommunedelplan med konsekvensutredning. Planbeskrivelse.» Oslo: Jernbaneverket, juni 2016.
- . 2016b. «InterCity Sørli-Brumunddal. Kommunedelplan Stange, Hamar og Ringsaker. Sammenstilling og anbefaling.» Hamar: Jernbaneverket, juni 2016.
- . 2016c. «Hamar kommune - kommunedelplan for dobbeltspor Sørli-Brumunddal. Område Åkersvika til Vikar - offentlig ettersyn, uttalelse med innsigelse.» *Brev til Hamar kommune*. Hamar: Jernbaneverket, 16.09.2016.
- Kalliomäki, Helka. 2015. «Reframing strategic spatial planning as a 'coproductive trading zone' between state-led and place-based interest: Reflections from Maryland and Finland.» *Land Use Policy*, januar 2015, 42. utg.: 113-123.
- Kanninen, Vesa, Pia Bäcklund, og Raine Mäntysalo. 2013. «Trading Zone and the Complexity of Planning.» I *Urban Planning as a Trading Zone (Urban and Landscape Perspectives 13)*, redigert av Alessandro Balducci og Raine Mäntysalo, 159-177. Dordrecht: Springer Science+Business Media.
- Klima- og miljødepartementet. 2020. «Klimaendringer og norsk klimapolitikk.» *Regjeringen.no [Internett]*. Oppdatert 13.3.2020. Tilgjengeleg frå: <<https://www.regjeringen.no/id2636812>> [Lest 22.3.2020].
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014a. *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*. Fastsatt ved kongelig resolusjon 26. september 2014. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengeleg frå: <<https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2014-09-26-1222>>.
- . 2014b. «Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven.» *Rundskriv H-2/14*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengeleg frå: <<https://www.regjeringen.no/id751295>>.
- . 2017a. «Berekraftige byar og sterke distrikt.» *Meld. St. 18 (2016-2017)*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet,
- . 2017b. «Hamar kommune - innsigelse til kommunedelplan for dobbeltspor Sørli - Brumunddal (InterCity Dovrebanen).» *Brev til Fylkesmannen i Hedmark*. Oslo, 01.09.2017.
- . 2019. *Nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging 2019-2023*. Fastsett ved kongeleg resolusjon 14. mai 2019. Tilgjengeleg frå: <<https://www.regjeringen.no/id2645090>>.
- Lees, Loretta. 2012. «Planning Urbanity - A Contradiction in Terms?» I *New Urbanism: Life, Work and Space in the New Downtown*, redigert av Ilse Helbrecht og Peter Dirksmeier, 23-35. Farnham: Ashgate Publishing.
- LeGates, Richard T., og Frederic Stout. 2016. *The City Reader, sixth edition*. Oxon: Routledge.
- Miljødirektoratet. 2019. «Klimagassutslipp fra veitrafikk.» *Miljødirektoratet [Internett]* Oppdatert 11.11.2019. Tilgjengeleg frå: <<https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klima/norske-utslipp-av-klimagasser/klimagassutslipp-fra-veitrafikk/>> [Lest 28.03.2020].
- Miljøverndepartementet. 1993. *Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging*. Fastsatt ved kongelig resolusjon 20. august 1993. Oslo: Miljøverndepartementet. Tilgjengeleg frå: <<https://www.regjeringen.no/id107851>>.

- Næss, Petter, Teresa Næss, og Arvid Strand. 2009. *The challenge of sustainable mobility in urban planning and development in Oslo Metropolitan Area*. TØI-rapport 1024/2009, Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Pir II Oslo og VSO Consulting. 2018. «Lokalisering sykehuset Innlandet - Hamar.» *Mulighetsstudie*. Hamar: Hamar kommune, januar 2018.
- Plan- og bygningsloven. 2008. *Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 nr. 71*. Tilgjengeleg frå: <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>>.
- Pojani, Dorina , og Dominic Stead. 2018. «Chapter Four - Past, Present and Future of Transit-Oriented Development in Three European Capital City-Regions.» *Advancen in Transport Policy and Planning*, 1, 2018: 93-118.
- Renne, John L. 2009. «From transit-adjacent to transit-oriented development,» *Local Environment*, 14:1, 2009: 1-15.
- Saglie, Inger-Lise, Hege Hofstad, og Gro Sandkjær Hanssen. 2015. «Hvordan studere motstridende hensyn i den kompakte byen?» I *Kompakt byutvikling: Muligheter og utfordringer*, redigert av Gro Sandkjær Hanssen, Hege Hofstad og Inger-Lise Saglie, 26-35. Oslo: Universitetsforlaget.
- Samferdselsdepartementet. 1997. «Norsk jernbaneplan 1998-2007.» *St.meld. nr. 39 (1996-97)*. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- . 2013. «Nasjonal transportplan 2014-2023.» *Meld. St. 26 (2012-2013)* . Oslo: Samferdselsdepartementet.
- . 2015. *Meld. St. 27 (2014-2015) På rett spor - reform av jernbanesektoren*. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- . 2016a. «Instruks for Jernbanedirektoratet.» *Fastsatt ved kongeleg resolusjon 5. februar 2016*.
- . 2016b. «Statsbudsjettet 2017 - Tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet.» Oslo, 30.12.2016. Tilgjengeleg frå: <<https://www.regjeringen.no/id749211>>.
- . 2017a. «Nasjonal transportplan 2018-2029.» *Meld. St. 33 (2016-2017)*. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- . 2017b. «Statsbudsjettet 2018 - Tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet.» Oslo, 20.12.2017. Tilgjengeleg frå: <<https://www.regjeringen.no/id749211>>.
- . 2019a. «Jernbanereformen.» *Regjeringen.no [Internett]*. Tilgjengeleg frå: <<https://www.regjeringen.no/id2344653>> [Lest 30.12.2019].
- . 2019b. «Statsbudsjettet 2019 - tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet.» Oslo, 19.01.2019. Tilgjengeleg frå: <<https://www.regjeringen.no/id749211>>.
- Skjeggedal, Terje, Joar Nordtug, Gjermund Wollan, og Dag Ystad. 2003. «Fortettingsrealisme.» *PLAN*, 2003, 6. utg.: 56-63.
- Slettholm, Andreas. 2017. «Bane Nor som skjellsord.» *Aftenposten 27.07.2017 [Internett]*. Tilgjengeleg frå: <<https://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/i/qqdz1/Bane-Nor-som-skjellsord--Andreas-Slettholm>> [Lest 06.10.2018].
- Smithson, Alison, og Peter Smithson. 1958. «Mobility: Road Systems.» *Architectural Design*, Oktober 1958: 385-388.
- Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Kommunesektorens organisasjon (KS). 2018. *Veileder for helhetlig knutepunktutvikling*. Oslo: Statens vegvesen, 01.02.2018. Tilgjengeleg frå: <https://www.vegvesen.no/_attachment/2836195/binary/1347406?fast_title=Veileder+for+knutepunktutvikling.pdf>.

- Statsforetaksloven. 1991. *Lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak*. Tilgjengeleg frå: <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1991-08-30-71>>.
- Svendsen, Trond Olav. 2020. «Hamar.» *Store norske leksikon*. Oppdatert 11.02.2020. Tilgjengeleg frå: <<https://snl.no/Hamar>> [Lest 22.02.2020].
- Tennøy, Aud. 2012. «Areal- og transportplanlegging - institusjonelle og organisatoriske betingelser for samordning og måloppnåelse.» *Kart og plan*, 2012, 72. utg.: 266-277.
- Tennøy, Aud, Kjersti Visnes Øksenholt, Anders Tønnesen, og Oddrun Helen Hagen. 2017. *Kunnskapsgrunnlag: Areal- og transportutvikling for klimavennlige og attraktive byer*. TØI-rapport 1593A/2017, Oslo: Transportøkonomisk institutt (TØI).
- Vatne, Eirik. 2005. «Kunnskapssamfunnet og storbyenes rolle som arena for økonomisk utvikling.» I *Storbyene i kunnskapsøkonomien: Arena for kunnskapsdeling og nyskaping*, redigert av Eirik Vatne, 13-46. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Winge, Nikolai K. 2018. «Kapittel 4 En felles arena for sektorer og interesser.» I *Plan- og bygningsloven 2008 - fungerer loven etter intensjonene?*, redigert av Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther, 57-80. Oslo: Universitetsforlaget.
- Øksenholt, Kjersti Visnes, Anders Tønnesen, og Aud Tennøy. 2016. *Hvordan utforme selvforsynte boligsatellitter med lav bilavhengighet?* TØI-rapport 1530/2016, Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Øksenholt, Kjersti Visnes, og Fredrik Alexander Gregersen. 2017. *Miljøeffekter av stasjonsnær lokalisering av boliger og arbeidsplasser*. TØI-rapport 1550/2017, Oslo: Transportøkonomisk institutt.