

Bærum - Den grønne bygda i utvikling

*En kvalitativ studie av Bærum kommunes
arealplanlegging og private aktørers påvirkning*

Nina Ueland Seehusen



Masteroppgave ved institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

UNIVERSITETET I OSLO

27/05-2019

Ord: 47986

Bærum – Den grønne bygda i utvikling

En kvalitativ studie av Bærum kommunes arealplanlegging og private aktørers påvirkning

Copyright Nina Seehusen

2019

Bærum – Den grønne bygda i utvikling

En kvalitativ studie av Bærum kommunes arealplanlegging og private aktørers påvirkning

Nina Seehusen

<http://www.duo.uio.no/>

Sammendrag

Denne masteroppgaven undersøker hvordan den kommunale arealplanleggingen i Bærum påvirkes av overordnede føringer og private aktørers interesser. Det er estimert at Oslo og Akershus vil oppleve en befolkningsvekst, opptil 350 000 mennesker innen 2030. Oslo kommune og Akershus fylkeskommune vedtok i 2015 en felles regional plan, med mål å samordne areal- og transportplanleggingen i Oslo og Akershus, for å håndtere den forventede befolkningsveksten i kombinasjon med nasjonale mål om klima, transport, dyrket mark og naturmangfold.

For å få en dypere forståelse for hvordan arealplanleggingsprosesser utspiller seg i Bærum, er denne studien basert på kvalitativ forskning, og intervjuer som metode for datainnsamling.

Ved å ta i bruk skala, er målet å belyse hvordan ujevne maktrelasjoner og skiftende styringsmekanismer påvirker den kommunale arealplanleggingen, samt kommunens evne til å styre arealutviklingen. Bærum befinner seg i en situasjon der et styrket regionalt nivå, i kombinasjon med statlige mål om veiutbygging ser ut til både å påvirke og begrense kommunens handlingsrom når de skal planlegge i tråd med den regionale planen.

Ressursmangel i kommunen ser videre ut til å styrke private utbyggers påvirkning på den kommunale arealplanleggingen, noe som igjen kan begrense kommunens evne til å sørge for en reell innflytelse fra sivilsamfunnet i planprosesser. Bærum ser dermed ut til å være preget av økte krav, ulike og til tider motstridende interesser, samt ujevne maktrelasjoner som legger press på kommunens handlingsrom. For bedre å håndtere en situasjon der kommunens handlingsrom er under press fra et mangfold aktører og interesser, ser Bærum ut til å ha inntatt en tydeligere rolle som styrende aktør, noe som på sikt kan tenkes å styrke kommunens innflytelse over egen arealutvikling.

Forord

Arbeidet med denne oppgaven har vært en lærerik prosess, som har gitt meg mange nyttige erfaringer. Jeg vil først og fremst takke mine informanter som har tatt seg tid, i en ellers travel hverdag, til å bidra til denne studien. Jeg vil også takke min veileder, Per Gunnar Røe, som har vært til stor hjelp i arbeidet med denne masteroppgaven. Til slutt ønsker jeg å takke familie og medstudenter som har vært til god hjelp og støtte det siste året. Til slutt ønsker jeg å takke for at jeg fikk knytte min masteroppgave til forskningsprosjektet Smart Mobility Suburbs, som er et samarbeid mellom Universitet i Oslo, Transportøkonomisk institutt og By- og regionforskningsinstituttet NIBR.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Forskningsspørsmål.....	3
1.2	Oppgavens oppbygging.....	4
2	Bakgrunnsramme: Planlegging av byen og byregionen.....	6
2.1	Bærekraftig byutvikling.....	6
2.1.1	Den kompakte byen.....	8
2.1.2	Flerkjernet byutvikling.....	9
2.2	Regional planlegging i en norsk kontekst.....	11
2.2.1	Barrierer for en helhetlig regional planlegging.....	11
2.2.2	Byregionen.....	13
2.3	De tre forvaltningsnivåene i den norske planleggingen.....	15
2.3.1	Fylkeskommunens rolle.....	15
2.3.2	Staten.....	15
2.3.3	Kommunen.....	16
3	Teoretisk ramme.....	18
3.1	Skala.....	18
3.1.1	Den politisk-økonomiske tilnærmingen til skala.....	19
3.1.2	Den poststrukturalistiske kritikken.....	22
3.1.3	Stiavhengighet: Skala og dets strukturerende effekt.....	23
3.1.4	Sammenkobling av den politisk-økonomiske og den poststrukturalistiske tilnærmingen til skala.....	24
3.1.5	Reskaleringsprosesser.....	25
3.2	Styring og planlegging.....	27
3.2.1	Transformasjon av det offentlige administrative styringsregimet.....	27
3.2.2	Samstyring.....	28
3.2.3	Planlegging som styringsverktøy.....	31
3.2.4	Interessemotsetninger i den norske planleggingen.....	35
3.2.5	Planlegging av byregionen.....	37
4	Metode og datainnsamling.....	39
4.1	Forskningslogikk og metodologi.....	40
4.1.1	Valg av forskningslogikk.....	40
4.1.2	Casestudie som metodologi.....	42
4.1.3	Transparens og troverdighet.....	44
4.2	Metode: Det kvalitative intervjuet.....	44

4.2.1	Valg og rekruttering av informanter.....	45
4.2.2	Intervjuguiden	47
4.2.3	Semistrukturerte intervjuer.....	48
4.3	Behandling av dataene og kritisk refleksjon.....	50
4.3.1	Opptak og transkripsjon	50
4.3.2	Analysen: Gjennomføring og kritisk refleksjon.....	51
5	Bærum: En flerkjernet kommune	55
5.1	Sandvika: Et sted preget av transformasjoner	55
6	Den regionale planens påvirkning på kommunens arealplanlegging.....	58
6.1	Den regionale planen: En styrket regional rolle	58
6.1.1	Kommunens arealplanlegging: En kommuneplan i tråd med regionale føringer 61	
6.1.2	Reskalering av styringsmakt	64
6.2	Utfordringer ved oppfølging av regionale føringer	67
6.2.1	Motstridende interesser mellom offentlige aktører	68
6.2.2	Bærum som arena for konfliktfylte prosesser	71
6.2.3	Kommunens rolle: Den interne samordningen.....	74
6.3	Jobbes det mot et felles mål? Den regionale planens faktiske påvirkning	79
7	Private aktørers rolle i Bærum kommunes arealplanlegging	83
7.1	Private utbyggers rolle	83
7.1.1	Planleggingsprosessen.....	84
7.1.2	Sandvika	86
7.1.3	Relasjonen mellom utbyggere og kommunen	87
7.1.4	Forhandlingsplanlegging: Hvem styrer arealplanleggingen?.....	90
7.1.5	Stiavhengighet i Sandvikas utvikling	94
7.2	Sivilsamfunnets rolle	98
7.2.1	Påvirker Bærums befolkning?.....	99
7.2.2	Sivilsamfunnets interesser i Sandvikas utvikling.....	103
7.3	Hvilken rolle har private aktører i Bærums arealplanlegging?.....	105
8	Konklusjon	110
8.1	Studiens relevans og videre forskning.....	114
	Litteraturliste	115
	Vedlegg	119

Liste over figurer

Figur 1I: Prioriterte vekstområder i Regional plan for areal og transport Kilde: (Ruter, 2016).	14
Figur 2: Kart over Sandvika Kilde: (Bærum kommune 2019).....	57

1 Innledning

Byer er i dag hjem til over 50 prosent av verdens befolkning, og rommer ifølge UN Habitat (2016) omfattende problemer fra fattigdom til forurensning. Byer fungerer imidlertid også som arenaer for økonomisk vekst og innovasjon (Addie, 2015, 189). I den sammenheng blir byer ansett som viktige arenaer for å løse større og samfunnsmessige utfordringer, som for eksempel utfordringer innen klima- og miljø. Et redskap for å løse slike utfordringer, er ifølge UN Habitat (2016) planlegging. Det kan imidlertid se ut som at det som lenge har vært et dominerende fokus på den geografisk avgrensede byen innen urban planlegging, har utviklet seg til et mer relasjonelt perspektiv der byen i større grad ses i sammenheng med nærliggende og sammenknyttede forsteder (Addie og Kiel, 2015; Priemus og Hall, 2004).

Dette ser også ut til å være gjeldene i Norge. Da rasjoneringen av personbilsalget opphørte på 1960-tallet, økte folk sine fleksibilitet innen transport, noe som også økte fleksibiliteten med tanke på valg av bosted (Røe, 2011). Dette førte imidlertid til at urbaniseringen og befolkningsveksten i Oslo og Akershus de neste tiårene ble preget av økt bilbruk og en mer spredt utbygging av boliger og arbeidsplasser. Byspredningen og den økte bilbruken ble, og blir, ikke ansett som en ønsket utvikling, ifølge Næss et al. (2011). Dette er blant annet fordi økt bilbruk bidrar til økte CO₂-utslipp, i tillegg til at byområdene har begrenset kapasitet til å ta imot en økning i bilbruk (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015). I 1998 ble planlovutvalget oppnevnt, og i første delutredning fra 2001 ble det blant annet konkludert med at konkurransen for arealene i byområdene har økt, og at plansystemet burde styrkes for bedre å håndtere den økende arealknappheten (NOU 2001: 7). I den sammenhengen ble det også lagt vekt på at det er behov for en mer helhetlig tilnærming til planleggingen av byområder.

Økt fokus på klima- og miljøutfordringer, samt økt konkurranse om arealene i byområdene har bidratt til et styrket fokus på planlegging som redskap for å håndtere disse utfordringene (NOU 2001: 7; Næss et al., 2011). Det er forventet at befolkningen i Oslo og Akershus kan stige med opptil 350 000 mennesker innen 2030. For å hindre videre byspredning og økt bilbruk har ideen om en flerkjernet og kompakt byutvikling i Oslo og Akershus fått økt anerkjennelse, ifølge Næss et al. (2011).

Det økte fokuset på byregioner og helhetlig byplanlegging, kom spesielt til syne i Norge da Stortinget i 2008 påla Oslo kommune og Akershus fylkeskommune å utarbeide en felles

regional plan for samordnet areal- og transportplanlegging. Planen ble vedtatt i 2015. Den presiserer at den forventede befolkningsveksten fører til at det er behov for en kursendring i planleggingen av Osloregionen (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015). Et av tiltakene som det legges vekt på i planen, er at Osloregionen skal utvikles med en flerkjernet struktur, der fortetting skal konsentreres rundt eksisterende kollektivknutepunkter i regionen. Planen har også utnevnt fem knutepunkter som skal fungere som regionbyer og ta en ekstra høy andel av den forventede veksten (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015). En av byene som har blitt utnevnt som regionby er Sandvika, som ligger i Bærum kommune.

I denne oppgaven skal jeg ta utgangspunkt i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, og undersøke hvordan Bærum kommune påvirkes av økte krav til styring og planlegging av den kommunale arealutviklingen. I Norge er det kommunen som har arealmyndigheten. Ifølge Plan- og bygningsloven (2008, § 8-2) skal regional plan legges til grunn for statlig, regional og kommunal virksomhet og planlegging. Dette innebærer at kommunen ikke står helt fritt med tanke på hvordan de kan disponere arealene sine. Omfattende omstruktureringer av den statlige styringsmakten fra 70- og 80-tallet har videre bidratt til desentralisering og deregulering av den offentlige sektoren. Dagens plansystem har dermed utviklet seg fra hovedsakelig å være en offentlig oppgave, til å innebære større krav til vertikalt og horisontalt samarbeid mellom offentlige og private aktører. Kommunal planlegging kan dermed sies å befinne seg i et spenningsfelt mellom mange ulike interesser (Saglie et al., 2015; Røiseland og Vabo, 2016). Ifølge Røiseland og Vabo (2016), har det økte mangfoldet av aktører og interesser som påvirker styring- og planleggingsprosesser bidratt til mindre klarhet i hvor beslutninger som omfatter samfunnets interesser tas.

Planlegging regnes som et styringsverktøy (Falleth og Saglie, 2011), innebærer at det i prinsippet burde støtte opp under det norske demokratiske styresettet (Røiseland og Vabo, 2016). Aarsæther et al. (2012) skriver i den forbindelse at forholdet mellom demokrati og planlegging alltid har vært en sentral utfordring, og at den nye Plan- og bygningsloven fra 2008 skaper behov for en videreutvikling og oppdatering av den faglige debatten knyttet til norsk planlegging. Regional plan for areal og transport for Oslo og Akershus ble, som nevnt, vedtatt i 2015. Dermed er det interessant å gå i dybden på en enkelt case og kontekst, for å undersøke hvordan den kommunale planleggingen faktisk påvirkes av et slikt virkemiddel og styringsredskap. Dette kan også bidra til å supplere og styrke eksisterende forskning på

kommunal og regional planlegging i Norge, noe som kan være viktig i en situasjon der arealknappheten i byområdene øker.

Deltakelse i forskningsprosjektet: Smart Mobility Suburbs

Denne masteroppgaven er del av et større forskningsprosjekt, kalt Smart Mobility Suburbs, som er finansiert av Norges forskningsråds forskningsprogram EnergyX. Et av forholdene som undersøkes i dette forskningsprosjektet er lokale styring- og planleggingsprosesser. I den forbindelse har regionbyene Ski, Lillestrøm og Sandvika blitt valgt ut som caser. Ved studere lignende forhold i ulike lokale kontekster, er det mulig å få en dypere forståelse for de undersøkte temaene, samt å gjennomføre en komparasjon mellom de valgte casene.

1.1 Forskningsspørsmål

I denne masteroppgaven har jeg benyttet meg av en kvalitativ forskningsmetode for å få en dypere forståelse for *hvordan* og *hvorfor* lokale styring- og planleggingsprosesser utspiller seg. For å undersøke lokale styring- og planleggingsprosesser, har jeg valgt Sandvika som case, men jeg har også diskutert kommunale arealplanleggingsprosesser i Bærum mer generelt. På bakgrunn av det valgte temaet, har jeg valgt disse to problemstillingene:

- 1) *Hvordan påvirkes arealplanleggingen og styringen av arealutviklingen i Bærum av regional plan for areal og transport?*
- 2) *Hvilken rolle spiller lokale og private aktører i Bærum kommunes arealplanprosesser?*

Ved å svare på de to problemstillingene, er målet med denne masteroppgaven å få en dypere forståelse for hvordan den kommunale arealplanleggingen i Bærum foregår. I den forbindelse fremstår det som relevant å undersøke hvordan kommunen påvirkes av krav og interesser fra det regionale og nasjonale nivået, i kombinasjon private aktører sine interesser. Det faktum at arealplanlegging regnes som et styringsredskap (Falleth og Saglie, 2011), gjør det relevant å gå i dybden på en case og undersøke hvordan kommunal arealplanlegging fungerer i praksis.

For å svare på disse problemstillingene har jeg benyttet meg av et teoretisk rammeverk som hovedsakelig kan deles inn i to deler. Den første delen omhandler skala, og den andre delen tar for seg teori om styring og planlegging. Ved å ta utgangspunkt i skala som sosial konstruksjon, har målet mitt vært å belyse hvordan konfliktfylte sosiale prosesser og ujevne maktrelasjoner kan få en strukturerende effekt på samfunnsutviklingen (Brenner, 2001; Jones, 1998;

MacKinnon, 2010). Dette fremstår som relevant for å belyse de skiftende styringsmekanismene som har vært spesielt synlige i Norge siden 70-tallet (Røiseland og Vabo, 2016; Swyngendouw, 2000). Ettersom planlegging regnes som et styringsverktøy, påvirkes også plansystemet av endrede styringsmekanismer (Falleth og Saglie, 2011). Dagens planleggingssystem preges hovedsakelig av en «ovenfra og ned» hierarkisk styringslogikk, supplert med en markedsorientert styringslogikk, og nettverksorientert styringslogikk. Den markedsorienterte styringslogikken kjennetegnes gjerne av at private kommersielle aktørers interesser har fått en større rolle i det norske styrings- og planleggingssystemet. For bedre å håndtere det økte mangfoldet av aktører som i dag deltar i styrings- og planleggingsprosesser, har den nettverksorienterte styringslogikken lagt vekt på bruk av nettverk, gjensidig avhengighet og samarbeid mellom aktører (Saglie et al., 2015).

1.2 Oppgavens oppbygging

Denne masteroppgaven er delt opp i 8 hovedkapitler. Denne delen utgjør det første kapittelet, som hovedsakelig tar for seg oppgavens forskningsspørsmål og oppbygging. Kapittel 2 er delt opp i to deler, og utgjør bakgrunnen for oppgaven. I den første delen introduserer jeg begrepet *bærekraftig utvikling*, og diskuterer hvilke effekter det har hatt for planlegging. Deretter diskuterer jeg kompakt byutvikling som redskap for å oppnå bærekraftig utvikling. I den andre delen tar jeg for meg regional planlegging i den norske konteksten, og diskuterer hvilke barrierer og muligheter som kan knyttes til dette. Deretter redegjør jeg for kommunen, fylket og staten sin rolle innen planlegging.

I kapittel 3 tar jeg for meg den teoretiske rammen, som danner grunnlaget for analysen. Kapittelet er også delt opp i to hoveddeler. I den første delen introduserer jeg skala, som er sentralt og mye omdiskutert begrep innen samfunnsgeografi (Cox, 1998). Ved å fokusere på skala som en sosial konstruksjon med strukturerende egenskaper, ønsker jeg å belyse hvordan skala kan være et nyttig konsept for å forstå skiftende styringsmekanismer. I den neste delen redegjør jeg for ulike styringsregimer og styringslogikker, og hvordan dette kan- og har påvirket arealplanlegging i den norske konteksten.

I kapittel 4 går jeg inn på oppgavens metodiske fremgang. I denne oppgaven har jeg benyttet meg av kvalitativ forskning, med intervjuer som metode. Jeg redegjør for- og diskuterer fordeler og ulemper knyttet valg av metode og datainnsamling. Deretter redegjør jeg for- og reflekterer

rundt hele forskningsprosessen, som strekker seg fra valg av tema til gjennomføring av analysen og representasjon mine funn. I kapittel 5 gir jeg en kort introduksjon av studien kontekst, som er Bærum kommune, med fokus på Sandvika.

I kapittel 6 tar jeg for meg den første problemstillingen, og diskuterer mine funn knyttet til dette. Jeg belyser først hvordan regionen har fått en styrket rolle i den kommunale arealplanleggingen. Deretter belyser og diskuterer jeg hvordan den kommunale arealplanleggingen, samt kommunens rolle som styrende aktør har blitt påvirket av dette. I kapittel 7 tar jeg for meg den andre problemstillingen, og diskuterer hvilken rolle private utbyggere og sivilsamfunnet har i den kommunale arealplanleggingen i Bærum. I kapittel 8 samler jeg de to problemstillingene, og diskuterer mine funn i lys av disse. Deretter diskuterer jeg oppgavens relevans og videre forskning.

2 Bakgrunnsramme: Planlegging av byen og byregionen

2.1 Bærekraftig byutvikling

Planlegging har i lang tid hatt et fokus på økonomisk utvikling og velferdspolitik, der dannelsen av boliger, arbeidsplasser og infrastruktur har stått i sentrum. Fokuset innen planlegging er i løpet av de siste tiårene utvidet til å omfatte større og mer kompliserte samfunnsutfordringer, særlig i forhold til utvikling og miljø (Falleth, 2012 49; Hofstad, 2012, 3). Denne utviklingen kan blant annet spores tilbake til 1987, da bærekraftig utvikling ble satt på dagsordenen gjennom Brundtlandkommisjonens rapport «Vår felles framtid» (WCED, 1987). Et sentralt element i denne rapporten er at dagens teknologiske og sosiale organisering ikke kan fortsette som i dag på grunn av begrensningene det legger på miljøet, og på grunn av mulighetene til å møte fremtidige generasjoner sine behov. Bærekraftig utvikling har dermed blitt et sentralt begrep, som dreier seg om å skape en balanse mellom miljømessige, økonomiske, og sosiale hensyn (Hanssen et al., 2015; Grant, 2009; Næss, 2001; WCED, 1987).

Miljømessig bærekraft går hovedsakelig ut på at mennesker skal redusere sine fotavtrykk på klimaet og miljøet gjennom reduksjon av klimagassutslipp, samt bevaring av økosystemer og grøntområder. Bevaring av grøntområder er også viktig for å sikre jordbruksareal og fremtidige generasjoner sin matsikkerhet (Næss, 2001; Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015). Et viktig tiltak for å redusere klimagassutslipp er reduksjon i bilbruk, som også kan bidra til å bedre lokal luftkvalitet og gi lavere støynivå. I Norge var det de miljømessige aspektene som fikk størst oppmerksomhet. Dette kom også til syne i byplanleggingen (Hanssen et al., 2015; Hofstad, 2012; Næss, 2012). 1980-tallets planlegging og byutvikling var sterkt preget av byspredning. Dette skyldes delvis en økning av bilbruk fra 60-tallet, som igjen økte folk sin fleksibilitet med tanke på hvor de ville bosette seg i forhold til arbeidsplass og bysentrum. En slik utvikling var imidlertid ikke hensiktsmessig fra et miljømessig, økonomisk eller sosialt perspektiv. Kommunene opplevde for eksempel at byspredning kunne bli kostbart med tanke på utvikling og vedlikehold av tjenester og infrastruktur (Danielsen et al., 1999; Newman, 1992; Næss et al., 2011). Økt transport som følge av byspredning ble også ansett som lite ønskelig, ettersom det bidro til økte utslipp som har negative konsekvenser for klima og lokalt miljø. Befolkningens levekår, som kan plasseres under kategorien sosial bærekraft, kan også påvirkes

negativt av utslipp og støy som følge av mye bilbruk (Dempsey et al., 2011; Hanssen et al., 2015; Newman, 1992).

Dempsey (et al., 2011) argumenter for at bærekraftig utvikling vokste frem som en kritikk av menneskelige påvirkninger på natur og miljø, men også økt avstand mellom sosiale hensyn og samfunnsutviklingen. Likevel hevder han at de sosiale aspektene ved bærekraftig utvikling har blitt nedprioritert til fordel for økonomiske og miljømessige hensyn. Økonomisk bærekraft fokuserer på økonomisk verdiskaping i samfunnet, og knyttes gjerne til en markedsorientert og konkurransedrevet logikk. Byer regnes av mange som sentrale arenaer for å forankre økonomiske aktiviteter og verdiskaping på grunn av den høye konsentrasjonen av mennesker og aktiviteter (Addie, 2013, 189; Røe, 2015, 51). Byutvikling og byplanlegging har derfor blitt kritisert for å ha et overveiende fokus på økonomisk utvikling, gjerne på bekostning av miljømessig og særlig sosial bærekraft (Burton 2000, 1970; Dempsey et al., 2011).

Sosial bærekraft tar ifølge Hanssen et al., (2015) for seg flere faktorer. Det har lenge blitt målt ved bruk av kvantifiserbare data som undersøker befolkningens levekår, og endringer i steder over tid. Et annet viktig element ved sosial bærekraft er livskvalitet. Det vil si at befolkningen skal ha tilgang til trygge og sosiale bomiljøer med nærhet til blant annet tjenester, kollektivtransport, grøntområder og sosial infrastruktur (Hanssen et al., 2015). Like rettigheter til alle, og demokratiske muligheter til å påvirke samfunnsutviklingen er også et viktig element ved sosial bærekraft. Dempsey (et al., 2011) legger spesielt vekt på at sosial bærekraft omfatter større politiske og sosiale prosesser, som også kommer til syne i det fysiske miljøet. Planlegging av gode bo- og arbeidsmiljøer preget av høy sosial kapital er derfor helt sentralt for å sikre en sosialt bærekraftig utvikling (Grant, 2009, 12; Hofstad, 2012, 6).

Byplanlegging anses altså som et viktig styringsredskap dersom bærekraftig utvikling, slik det beskrives i Brundtlandkommisjonens rapport, skal oppnås. Dette er blant annet fordi det kan legge til rette for hvordan byrommet og arealene tas i bruk. (Falleth, 2012, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015). Det kan videre påvirke reisemønstre og bevisstgjøre befolkningen på hvilken retning det er ønskelig at samfunnet utvikles i (Næss, 2001, Saglie et al., 2015). For å oppnå en mer økonomisk, sosial og miljømessig bærekraftig samfunnsutvikling har planlegging av den kompakte byen blitt en ledende diskurs og dominerende politikk i store deler av den vestlige verden (Burton, 2000; Danielsen et al., 1999; Hofstad, 2012; Newman, 1992).

2.1.1 Den kompakte byen

Den kompakte byen særpreges av fortetting framfor spredning. Det vil si at byen karakteriseres ved tett bebyggelse med en tydelig grense mot rurale områder utenfor byen (Burton, 2000; Hanssen et al., 2015). Formålet er å øke byens funksjonalitet samtidig som reiselengden minskes. Daglige behov skal dermed kunne dekkes uten å måtte reise langt. Dette oppnås ved å konsentrere funksjoner som blant annet bolig, arbeid, tjenester og kultur. (Børrud, 2012; Røe, 2015; Newman, 1992). Etersom byer gjerne er hjemsted for et mangfold av mennesker, og er preget av ulike aktiviteter og preferanser, er det nødvendig at byens tjenester og tilbud gjenspeiler dette mangfoldet. «Mixed use city» er derfor et annet mål med en kompakt byutvikling, og referer til funksjonsblanding av tjenester og tilbud for å dekke behov til ulike menneskegrupper med varierende sosioøkonomisk bakgrunn (Burton, 2000; Hanssen et al., 2015). Videre er det essensielt at byens offentlige rom disponeres med tanke på å fremme grønn mobilitet. Det vil si at byens fysiske strukturer burde legge til rette for myke trafikanter som gående og syklende, og at kollektivtransport prioriteres fremfor privat bilbruk (Børrud, 2012; Kenworthy og Newman, 1990). Et annet viktig element i kompakte byer er sikring av grøntarealer i byen. Dette skal bidra til å håndtere overvann, bedre luftkvalitet og skape rekreasjonsmuligheter for beboere. Tilgang til natur- og skogområder utenfor byen vil også i større grad ivaretas ettersom høy arealutnyttelse vektlegges til fordel for utbygging i skog, mark og jordbruksareal (Hanssen et al., 2015; Hofstad, 2012). Kompakt byutvikling antas å ha en rekke fordeler som kan bidra til å oppnå de sosiale og miljømessige aspektene ved bærekraftig utvikling. Forskning viser videre at kompakte byer bidrar til lavere energibruk per innbygger. Dette skyldes blant annet at reiseavstand og bilbruk minsker (Kenworthy og Newman, 1990).

Fra et urbant- og økonomisk vekstperspektiv er den kompakte byen den optimale planleggingsdiskursen (Newman, 1992; Røe, 2015, 48). Kompakt byutvikling legger opp til høy arealutnyttelse, noe som er gunstig for grunneiere og utbyggere. Retorikken dreier seg om å skape miljømessig, sosialt og økonomisk funksjonelle byer, men kritikere hevder at det i praksis støtter mest opp under markedsorientert og konkurransedrevet logikk (Burton, 2000; Charmes og Keil, 2015; Hofstad, 2012). Det innebærer at byer blir sentrale elementer i en konkurranse om å tiltrekke seg økonomisk og intellektuelt kapital. Jo mer attraktiv byen er, jo flere ressurssterke mennesker og økonomisk kapital antas det at de vil tiltrekke seg (Røe, 2015: 49). Det argumenteres imidlertid for at sosiale problemer som polarisering, segregasjon, ulikhet og redusert demokratisk innflytelse i samfunnet gjerne nedprioriteres til fordel for de mer

åpenbart synlige tiltakene som for eksempel investeringer i arkitektur, kultur og miljø (Charmes og Keil, 2015; Hofstad, 2012; Røe, 2015). Begreper som «mixed use city» kan dermed fremstå som noe paradoksalt ettersom vanskeligstilte grupper gjerne presses ut av sentrumsområder i slike byer (Burton, 2000, 1975).

Burton (2000) argumenterer for at det er lite empirisk grunnlag for å påstå at det er en sammenheng mellom sosial likhet og velferd, og kompakte byer. Fortetting, arkitektur, grønne «lunger» i byene, samt bedring av infrastruktur kan bidra positivt for byutvikling i et konkurranseperspektiv, fordi dette er fysiske tiltak som kommer til syne i bystrukturen (Lord og Tewdwr-Jones, 2015; Røe, 2015). Med utgangspunkt i Brundtlandkommisjonens rapport kan den vekstorienterte diskursen som regjerer i mange vestlige land, deriblant Norge, tolkes som motstridende til diskursen om bærekraftig utvikling (Næss, 2012, 504). Ettersom kompakt byutvikling i dag er den regjerende planleggingsdiskursen i disse landene, kan en stille seg kritisk til denne typen byplanlegging sin evne til å oppnå en reell bærekraftig utvikling. På den andre siden er det verdt å nevne at å skape et alternativ til dagens hegemoniske vekstmodell, kan være svært ressurs- og tidkrevende. Den kompakte byen er på langt nær så begrensende på miljøet som den spredte byen (Hofstad, 2012, 7). Ettersom bærekraftig utvikling tar for seg miljømessige, økonomiske og sosiale forhold kan en, med utgangspunkt i diskusjonen over, stille seg kritisk til hvorvidt det blir riktig å definere kompakt byutvikling som den rette veien til bærekraftig utvikling.

2.1.2 Flerkjernet byutvikling

Det er flere måter å fortette og utvikle kompakte byer på. Noen vanlige tiltak er å bygge på flere etasjer på et allerede eksisterende bygg, transformere gamle industriområder til boliger og andre funksjoner, eller å bygge ut på ubebygde mark innenfor bystrukturen (Burton, 2000; Hanssen et al., 2015). Sistnevnte er ofte ønskelig å unngå. Byer har gjerne oppstått i områder der biologisk mangfold og dyrkbar mark er mangfoldig og av god kvalitet. Bevaring av disse områdene er derfor ønskelig i den grad det er mulig (Næss, 2012, 156). En problemstilling blir dermed hvordan og hvor det skal fortettes, og de seneste årene har ideen om polysentrisk fortetting fått økt annerkjennelse. Det vil si at fortettingen konsentreres rundt flere desentraliserte punkter, kontra en monosentrisk fortetting der all fortettingen konsentreres ved ett sentrum (Kloosterman og Musterd, 2001; Næss et al., 201; Parr, 2004). En slik utvikling kalles også for flerkjernet utvikling, og knyttes gjerne til eksisterende kollektivknutepunkter langs jernbane og

større veikorridorer (Bontje, 2004; Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015). I Oslo og Akershus vektlegges det spesielt at flerkjernet byutvikling er å foretrekke langs jernbane- og t-banenettverk. Dette er både for å bevare grøntstruktur og nærhet til marka, en interesse som kan spores tilbake til Oslos kommuneplan fra 1936 som inneholdt den første markagrensen i Oslo (Næss et al. 2011, 129), men også for å begrense en økning i bilbruk (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015).

Videre argumenteres det for at en monosentrisk fortetting kan føre med seg negative konsekvenser fra et miljømessig og sosialt bærekraftig perspektiv. Støy, forurensning, økt risiko for overvann, lang avstand til grøntområder i byens utkant er eksempler på slike konsekvenser (Bontje, 2004). En slik fortetting vil heller ikke bidra til en mer bærekraftig utvikling av transport utenfor byene. Et annet poeng er at forsteder er langt fra så homogene som tidligere antatt. Forsteder utvikler seg til gradvis å få flere og tettere funksjoner, samtidig som grensen mellom storbyen og forstedene rundt blir mindre tydelige (Charmes og Keil, 2015; Ekers et al., 2012; Næss et al., 2011). En flerkjernet byutvikling kan bidra til å øke tettheten rundt allerede eksisterende knutepunkter, og dermed hindre videre ekspansjon til nye områder. Det vil også være lønnsomt med tanke på utvikling av bedre infrastrukturtilbud, kollektivtransporttilbud og andre tilbud som dekker daglige behov, ettersom etterspørselen vil øke. Dermed minskes reisebehovet også i store deler av byens utkant. Planleggingen kan sann sett sies å få et mer helhetlig preg (Kloosterman og Musterd, 2001; Nordahl, 2015; Næss et al., 2011).

Ved å endre politikk fra en monosentrisk fortettingsstrategi til en flerkjernet kompakt byutvikling, løftes blikket fra storbyen til by-regionen. I Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (2015) vektlegges det at Osloregionen skal være konkurransedyktig og bærekraftig. Fokuset ligger dermed ikke kun på Oslo som by, men på hele byregionen. Forsteder har lenge blitt uglesett både av akademikere, politikere og planleggere. Frykten har vært at storbyene og sentrumsområder dør ut dersom suburbaniseringen blir for sterk. En utvikling av, ikke bare boliger, men også arbeidsplasser i tidligere homogene forstadsområder ble ansett som en trussel for storbyene (Bontje, 2004). Denne frykten har imidlertid dempet seg de seneste årene. Økt globalisering, samt et økt fokus på bærekraftig og konkurransedyktig utvikling har bidratt til en anerkjennelse av at byer ikke burde forstås som isolerte og tydelig avgrensede enheter. De må forstås fra et relasjonelt perspektiv der nettverk og relasjoner som strekker seg ut over byens geografiske grenser anerkjennes (Addie, 2013; Bontje, 2004; Ekers

et al., 2012; Priemus og Hall, 2004). Flerkjernet kompakt byutvikling kan dermed ses på som et resultat av endret og mer overordnet fokus. For å oppnå en reell og helhetlig bærekraftig utvikling er fokuset nødt til å heves fra storbyen, til by-regionen (Kloosterman og Musterd, 2001; Lord og Tewdwr-Jones, 2015).

2.2 Regional planlegging i en norsk kontekst

Regional planlegging kan spores tilbake til Patrick Geddes som på begynnelsen av 1900-tallet foreslo en mer helhetlig, overordnet og samordnet tilnærming til planlegging og byutvikling i Storbritannia. Byspredning og utviklingen av overlappende bo- og byområder var bakgrunnen for at han foreslo en mer konsentrert utvikling av storbyområdene. Dette skulle suppleres med mindre og kompakte sentrumskjerner i utkanten der folk kunne bosette seg og pendle inn, samt grønne lunger og jordbruksareal mellom kjernene (Hall, 2014). En annen innflytelsesrik person var Ebenezer Howard. Med utgangspunkt i sosiale problemer i Storbritannia i overgangen til 1900-tallet, vektla han et behov for mer helhetlig og regional planlegging med mer fokus på økonomiske- sosiale- og miljømessige faktorer (Rasmussen, 2003).

Howard og Geddes sitt arbeid med regional planlegging fikk stor innflytelse i store deler av Europa (Lord og Tewdwr-Jones, 2015; Rasmussen, 2003). Etter krigen var behovet for gjenreisning og gjenoppbygging stort. Oslo og områdene rundt var preget av kraftig urbanisering og boliggetterspørrel. Og behovet for en mer samordnet regional fysisk-økonomisk planlegging ble vektlagt. En innflytelsesrik stemme i denne tiden var arkitekten Harald Hals. Han var, som mange andre, påvirket av Storbritannias samordnede regionale planlegging, og utarbeidet et forslag til en generalplan for Oslo, Aker og Bærum som skulle bidra til helhetlig og samordnet planlegging av bolig, næring og infrastruktur. Rasmussen (2003) hevder at Hals sin generalplan har mange likheter med det som i dag kan kalles en regional plan. Mye tyder på at denne planen også påvirket senere forsøk på å utarbeide regionale planer for Oslo og Akershus på 60-tallet. I 1965 ble den nye Bygningsloven vedtatt med hensikt om å gjøre styring av samordnet regional planlegging enklere (Rasmussen, 2003, 81-85, 100).

2.2.1 Barrierer for en helhetlig regional planlegging

Årene etter krigen var preget av storslåtte mål og forventninger om fordelene som fulgte med en mer helhetlig regional planlegging. På fylkes- og regionnivået satt det gjerne fagfolk som

knyttet sitt planarbeid til politiske interesser om økonomisk og samfunnsmessig utvikling. På det kommunale nivået satt det i hovedsak arkitekter og ingeniører som var opptatt av de fysiske aspektene ved planlegging og arealutnyttelse. Det var dermed en barriere mellom det kommunale og regionale nivået når det kom til interesser, fagkunnskap og målsettinger (Falleth 2012). Rasmussen (2003) påpeker videre at ulike kommuner tilhører ulike politiske interesser og diskurser som han kaller kunnskapsregimer. Kunnskapsregimene påvirker hvordan kommunen ønsket å utnytte sine arealer. Ettersom den nye bygningsloven ikke ga det regionale plannivået ressurser eller myndighet til å ta beslutninger, sto hver enkelt kommune igjen med kontroll over egen arealbruk. Kloosterman og Musterd (2001) skriver at styring av en polysentrisk region kan være utfordrende nettopp fordi det krever at det eksisterende systemet suppleres, eller styrkes, med et nytt administrativt nivå. De understreker at geografisk nærhet ikke er nok til å samordne ulike interesser som eksisterer mellom og innenfor storbyen og forstedene.

Dette var ikke en ukjent problemstilling i Norge. Sammenslåingen av Aker og Oslo i 1948 er et eksempel på et tiltak for å få til en mer helhetlig planlegging. En kan argumentere for at forståelsen for hvilke barrierer som hindret en ønsket regional planlegging eksisterte. Likevel samsvarte ikke tiltakene for å oppnå dette med de ønskede målene (Rasmussen, 2003). Dette misforholdet ble enda tydeligere da Norge fikk en høyredreining i politikken som førte med seg en omstilling av offentlig sektor, samt en ny Plan og bygningslov i 1985 (Falleth, 2012). Den nye Plan og bygningsloven styrket det kommunale selvstyret ved å gi avgjørende myndighet for arealbruk til kommunen (Rasmussen, 2003, 75). Ansvar for helhetlig fylkesplanlegging ble lagt til fylkeskommunen, men verktøyet for gjennomføring av disse planene manglet fortsatt. Fylkeskommunen hadde kun myndighet over sine egne sektorer, slik at sektorer som for eksempel miljø, energi, vei og jernbane ikke var pålagt å følge fylkeskommunen sine planer. Fylkesplanleggingen skulle også være helhetlig ved å dekke alle sektorer, noe som begrenset mulighetene til å fokusere på de viktigste problemstillingene (Higdem 2012).

Regional planlegging sto ikke sterkt i Norge rundt årtusenskiftet. Fokuset på bærekraftig utvikling var som tidligere nevnt sterkere, men en helhetlig og reell tilnærming for å nå dette målet manglet fortsatt fra planleggingssiden (Rasmussen 2003). I 1998 ble planlovutvalget opprettet for å finne ut om plan- og bygningsloven kunne forbedres som planleggingsredskap for bedre å ivareta samfunnets interesser (NOU 2001: 7). Første delutredning fra 2001 redegjorde blant annet for at konkurranse for arealer har økt, og at regional planlegging som

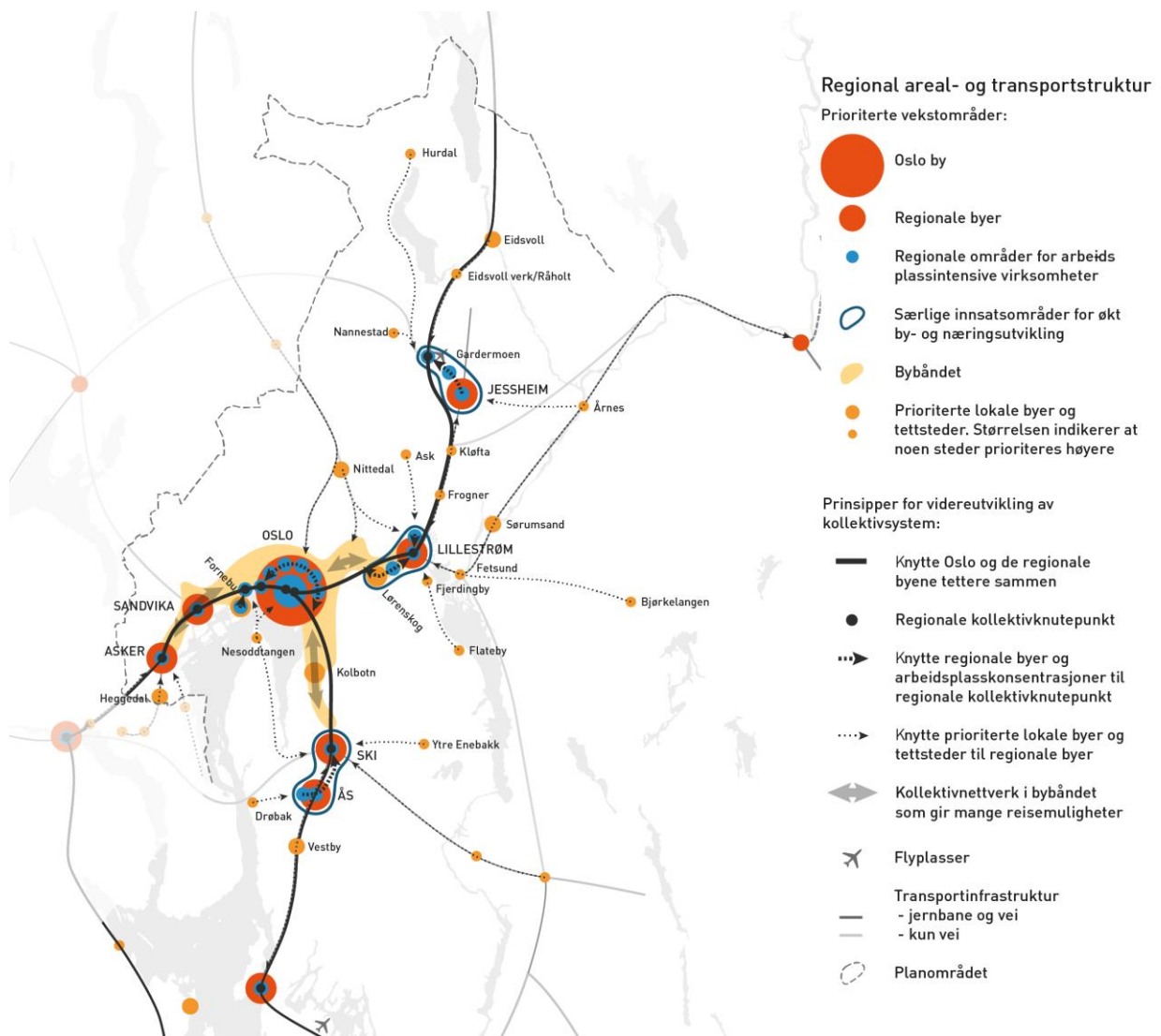
bindeledd mellom kommunale og statlige behov burde styrkes. Det ble videre konkludert med at plan- og bygningsloven burde styrke virkemidlene for gjennomføring av regional planlegging. Dette innebærer økt myndighet og ressurser til den regionale planleggingen for å styrke horisontal og vertikal samordning mellom aktører (Higdem, 2012, 104).

2.2.2 Byregionen

Jeg har til nå diskutert formålet og fordelene som knyttes til regional planlegging. Det er derfor viktig å redegjøre for at «region» og «regional planlegging» er kontekstspesifikke begreper. Med dette menes det at regioner kan ha varierende omfang og funksjon avhengig av hvilken kontekst en befinner seg i (Lord og Tewdwr-Jones 2015, 131; Parker og Harloe, 2015). I denne oppgaven er det byregionen som er i fokus, og jeg kommer her til å ta utgangspunkt i Ekers et al (2011), Parker og Harloe (2015), og Rasmussen (2003) sin forståelse av byregionen. Ifølge Parker og Harloe (2015) kan man skille regioner basert på funksjon. De trekker blant annet frem den funksjonelle økonomiske regionen. Den funksjonelle økonomiske regionen har gjerne utgangspunkt i et urbant punkt, som en by, og strekker seg videre utover et større område som omfatter det de kaller «travel to work area» og «consumer catchment area». Dette samsvarer med Rasmussen (2003) sin definisjon av en by-region som han definerer som «en bykjerne med et pendlingsomland som administrativt består av flere kommuner med selvstendig beslutningsmyndighet». Byer er langt sterkere knyttet sammen med omkringliggende forsteder og knutepunkter enn først antatt. Dette gjelder også fra et urbant vekstperspektiv (Paasi, 2004; Priemus og Hall, 2004). I følge Ekers et al. (2011) søker private bedrifter stort sett etter geografisk forankring. De stadig mer uklare grensene mellom bykjernen og forstedsområder bidrar til at områder utenfor bykjernen også kan vurderes som attraktive grunnet gunstigere priser og transportløsninger. Byer blir i langt større grad forstått i en større og mer helhetlig kontekst der områder i byens utkant også anses som en del av den urbane konteksten (Priemus og Hall, 2004).

Et eksempel på en slik byregion er Oslo og Akershus. I 2008 ble det pålagt av Stortinget å utarbeide en felles regional plan for areal og transport (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015). Planen ble vedtatt i 2015, og planperioden varer i 15 år. I planen fremheves det at Osloreionen skal ha en sammenhengende flerkjernet utvikling og fortetting (se kart under). Et viktig element i planen er et kart som illustrerer hvor det skal utvikles regionbyer, hvor det skal fortettes og hvilke kommuner og områder der fortetting og utbygging

bør begrenses. Planen skal videre legges til grunn for innsigelser til planprosesser som strider mot den regionale planen. Dette innebærer at overordnede myndigheter har blitt utstyrt med verktøy som muliggjør en faktisk oppfølging og dermed også gjennomføring av planen. Det er ikke et mål at den regionale planmyndigheten skal agere som overordnet myndighet ovenfor de mange aktørene som deltar i planprosesser. Likevel tyder tidligere forsøk på regional planlegging i Osloregionen på at den regionale planmyndigheten må utstyres med visse virkemidler for å få til en reell samordning mellom de ulike aktørene og interessefeltene (Higdem, 2012). Regionplanutkastene fra 1963 og 1969 har flere likhetstrekk med Regional plan for Oslo og Akershus (2015). Likevel fikk ingen av planutkastene reell effekt på den ønskede regionale planleggingen. Dette skyldes hovedsakelig at planene ikke hadde forankring i et forvaltningsorgan som hadde myndighet til å sørge for gjennomføring (Rasmussen, 2003).



Figur 1: Prioriterte vekstområder i Regional plan for areal og transport
Kilde: (Ruter, 2016).

2.3 De tre forvaltningsnivåene i den norske planleggingen

2.3.1 Fylkeskommunens rolle

I følge plan og bygningsloven fra 2008 er det fylkestinget, som tilhører fylkeskommunen, som er regional planmyndighet (Plan- og bygningsloven, 2008 § 3-4). Et av målene med den nye plan- og bygningsloven fra 2008 var å legge til rette for gjennomføring av regional planlegging, samt styrke den regionale planmyndighetens sin styringsrolle. Et viktig tiltak her har vært å øke fleksibiliteten til de regionale planmyndighetene (Higdem, 2012). Omfattende regionplaner som dekket alle sektorer som plan- og bygningsloven fra 1985 la opp til, var ingen suksess. Ved å innføre regional planstrategi som eneste obligatoriske element er et av målene at den regionale planleggingen kan bli mer konteksttilpasset (Higdem, 2012,). Målet med regional planstrategi er å legge frem hvilke utfordringer regionen har på tvers av kommunegrenser og hva slags planer som senere skal utarbeides for å løse disse utfordringene (Higdem, 2012; Plan- og bygningsloven, 2008 § 7-1). Arbeidet med planstrategien må godkjennes av regjeringen, som da kan komme med innspill til innholdet og sørge for at det samsvarer med nasjonale mål. Fylkeskommunen skal også invitere og forplikte kommuner, statlige organer, institusjoner og organisasjoner til å samarbeide om den regionale planstrategien (Higdem, 2012).

Regionale planer skal utarbeides ut fra hvilke utfordringer som vektlegges i den regionale planstrategien (Plan- og bygningsloven 2008, § 8-1). Det vil si at den kan være både territorielt og sektorielt avgrenset slik Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus er. Dette gir fylkeskommunen mulighet til å påvirke hva som prioriteres og hvor gitte prioriteringer skal skje (Higdem, 2012). Plan- og bygningsloven stiller også krav om at oppstart av planarbeid, samt planprogram skal legges ut til offentlig ettersyn og legges ut til høring. Dette sikrer forutsigbarhet og mulighet for eksterne aktører til å komme med innspill (Higdem, 2012; Plan- og bygningsloven, 2008, § 4-1).

2.3.2 Staten

Statens rolle innenfor samfunnsplanlegging er svært kompleks og innebærer en rekke ulike hensyn. Staten har for eksempel både rollen som forvalter av lov- og regelverk, og som overordnet og planleggende aktør gjennom fordeling av ressurser og aktiviteter. Fokuset vil her være statens rolle som planlovgiver og forvalter (se Aarsæther og Buanes, 2012, 126).

Planansvaret er i dag desentralisert. Det vil si at det er kommunene og fylkeskommunene som utformer og vedtar planer. Likevel er staten en viktig aktør innenfor planlegging ettersom det er på dette nivået at rammene for den territorielle planleggingen legges (Aarsæther og Buanes, 2012). Dette gjøres gjennom vedtaket av plan- og bygningsloven fra 2008, med nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging. Utover dette gir plan og bygningsloven staten myndighet til å vedta statlige planretningslinjer, statlig planbestemmelser og statlig arealplan (Aarsæther og Buanes, 2012; Plan- og bygningsloven, 2008 § 3-5). Staten kan videre stoppe eller fremme arealutnyttelse ved å benytte seg av instrumenter og vedtak som omfatter vern av natur, kultur og biologisk mangfold. Dersom kommunale planer ikke stemmer over ens med statlige mål og retningslinjer kan staten fremme innsigelse til disse, da har ikke kommunen lenger myndighet til å vedta planen. Det er i utgangspunktet fylkesmannen som skal løse innsigelsessaker gjennom forhandlinger, men dersom det ikke lar seg gjøre flyttes saken til Miljøverndepartementet (Falleth og Saglie, 2012).

2.3.3 Kommunen

Det nasjonale plansystemet er hierarkisk bygd opp, bestående av lover og regler med nasjonale retningslinjer for arealbruk, samt innsigelsesmuligheter for berørte myndigheter. Dette danner som nevnt rammene for den kommunale arealplanleggingen (Falleth og Saglie, 2012). Alle kommuner skal ifølge planloven ha en arealplan for hele kommunen som kalles for kommuneplanens arealdel. Denne planen skal vise sammenhengen mellom fremtidig arealbruk og samfunnsutvikling og er juridisk bindende (Plan- og bygningsloven, 2008 § 11-5). Den skal inneholde et plankart som viser arealkategorier, hensynssoner og planbestemmelser. Arealkategorier innebærer blant annet grøntstruktur og samferdsel, mens hensynssoner kan omfatte restriksjoner av arealbruk på grunn av støy og andre faktorer (Falleth og Saglie, 2012).

Et mangfold av aktører som påvirker den kommunale planleggingen

Arealplanleggingen i en kommune formes og begrenses videre av ulike sektorer som for eksempel trafikk- eller landbrukssektoren. Disse sektorene har egne mål og planer for videre utvikling som kan påvirke hvordan kommunen kan utnytte arealene sine (Falleth og Saglie, 2012). En annen type aktør som er svært synlig innen den kommunale arealplanleggingen er private kommersielle aktører som har interesser innenfor eiendomsutvikling og utbygging. Disse aktørene har blitt fremtredende etter at Plan- og bygningsloven fra 1985 åpnet for at private aktører kunne fremme reguleringsforslag (Falleth og Saglie 2011). Det har dermed

skjedd en utvikling der private aktører i økende grad tar over rollen som grunneier og utbygger (Nordahl, 2012). I dag fremmes over 90 prosent av alle reguleringsforslag av private aktører. Aktørsammensetningen innen arealplanlegging har dermed endret seg, noe som innebærer at også planleggingsprosessene og de innblande aktørene har fått nye roller (Falleth og Saglie, 2011; Nordahl, 2012).

Det er altså et bredt mangfold aktører som påvirker og blir påvirket av planleggingsaktiviteter i Norge, og disse aktørene kan ha ulike kunnskaps- og interessefelt (Falleth, 2012; Higdem, 2012). En enkelt kommunes interesser stemmer ikke nødvendigvis overens med statlig forventninger til utvikling. Det er heller ikke gitt at den lokale kunnskapen som kreves for å få til konteksttilpasset, helhetlig og sosialt bærekraftig utvikling på lokalt nivå eksisterer på det nasjonale nivået (Aarsether, 2012). Lord og Tewdwr-Jones (2015) argumenter for at planlegging på regional skala er strategisk fordi det kan fungere som et bindeledd mellom nasjonale og kommunale interesser. Den regionale skalaen anses også som optimal for få den helhetlige oversikten som kreves for å utvikle sammenhengende og gode infrastruktur- og transportløsninger mellom urbane og rurale strøk (Higdem, 2012; Priemus og Hall, 2004).

3 Teoretisk ramme

Dette kapittelet er delt opp i to deler, og skal danne grunnlaget for min analyse av den kommunale arealplanleggingen i Bærum. I den første delen skal jeg introdusere og diskutere ulike tilnæringer til forståelsen av skala som sosial konstruksjon. Dette skal videre danne grunnlaget for en diskusjon om hvordan reskalering kan være et fruktbart konsept for å forstå skiftende styringsmekanismer (Swyngendouw, 2000). I den neste delen skal jeg først introdusere tre ulike styringsregimer. Disse kan knyttes til tre styringslogikker kalt: 1) den hierarkiske styringslogikken, 2) den markedsorienterte styringslogikken og 3) den nettverksorienterte styringslogikken (Saglie et al., 2015; Røiseland og Vabo, 2016). Ved å belyse og diskutere ulike styringsregimer og styringslogikker, er målet mitt å danne grunnlaget for en forståelse for hvordan arealplanlegging fungerer i praksis.

3.1 Skala

Skala er et sentralt og mye omdiskutert begrep innen samfunnsgeografi. Det har lenge blitt sett på som et håndfast begrep som omfatter avgrensede og hierarkisk organiserte rom, det vil si lokale, regionale og nasjonale rom. Disse rommene representerer ulike nivåer der politiske, økonomiske og sosiale prosesser er organisert og utøvet (Brenner, 2001, 592; Delaney og Leitner, 1997, 93; Moore, 2008, 204). Denne gitte forståelsen av skala er årsaken til at begrepet, samt bruken av begrepet har blitt kritisert og diskutert de siste tiårene (Brenner, 2001; Paasi, 2004). Swyngedouw (2000) argumenterer for at globaliseringen har ført til betydelige endringer i verdensøkonomien som bidrar til en omorganisering som endrer rollen til den tidligere dominerende nasjonalstaten. Teknologisk fremgang har blant annet ført til at mennesker kan overkomme tidligere geografiske barrierer.

Økonomiske, politiske og sosiale prosesser kan dermed ikke reduseres til handlinger som kun foregår innenfor gitte geografiske rom. Forståelsen av hva skala omfattet ble dermed utvidet fra 1980-tallet (MacKinnon, 2010; Paasi, 2004). Paasi (2004, 538) viser til Howitt, som har vektlagt tre sentrale elementer som han mener skala burde omfatte. Disse elementene er 1) Skala som geografisk størrelse, 2) skala som hierarkisk organiserte nivåer og 3) skala som relasjon. Det vil si at en ikke kan forstå skala uten å forstå relasjonene og nettverkene som flyter mellom ulike skalaer og andre prosesser i samfunnet (Paasi, 2004).

De geografiske skala-rommene der politisk autoritet og økonomiske prosesser utspiller seg ble i økende grad ansett som dynamiske og transformerende, og forståelsen av skala som allerede eksisterende og gitt ble i stor grad avvist til fordel for en mer flytende forståelse av skala som sosial konstruksjon (Delaney og Leitner, 1997; MacKinnon, 2010). Denne forståelsen kan deles inn i to ulike tilnæringer: 1) den politisk-økonomiske tilnærmingen og 2) den poststrukturalistiske tilnærmingen. Sistnevnte oppsto som en kritikk til den politisk-økonomiske tilnærmingen. Likevel argumenterer MacKinnon (2010) for at det kan være fruktbart å kombinere disse to forståelsene av skala heller enn å sette de opp mot hverandre.

3.1.1 Den politisk-økonomiske tilnærmingen til skala

Den politisk-økonomiske tilnærmingen til skala tar utgangspunkt i marxistisk geografi. Marxistiske geografer har vært opptatt av hvordan kapitalistiske krefter formet og endret rom, og hvordan produksjonen av skala kunne bidra til å legge til rette for disse prosessene (Moore, 2008). De er dermed opptatt av den sosiale konstruksjonen av skala som en materiell enhet (MacKinnon, 2010). Skala har dermed ikke en ontologisk eksistens. Det produseres gjennom konfliktfylte politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle prosesser, heller enn å fungere som en allerede eksisterende arena for disse prosessene. Skala-rom kan derfor forstås som et resultat av maktrelasjoner (MacKinnon, 2010; Swyngedouw, 2000).

Kevin Cox (1998) argumenterer for at skala er såpass sentralt innen geografi at det er nødvendig å dykke dypere inn i konstruksjonen av skala for å forstå kompleksiteten bak begrepet. I likhet med en rekke andre geografer tar han et steg vekk fra ideen om skala som forhåndsgitte hierarkisk organiserte og geografisk avgrensede rom. Det vil si at etablerte og sosialt aksepterte skalaer som det lokale eller nasjonale, ikke kan anses som kun lokalt eller nasjonalt. Relasjoner og nettverk er helt sentralt for å forstå hvordan skalaer konstrueres, formes og transformeres. For å illustrere dette viser han til det han mener er to sentrale elementer ved skala. Det første er «spaces of dependence» og det andre er «spaces of «engagement» (Cox, 1998).

«Spaces of dependence» går ut på at politiske, økonomiske, sosiale eller kulturelle aktiviteter gjerne må forankres geografisk for å realiseres. Et eksempel på dette kan være en bedrift som er avhengig av arbeidskraft for å skape verdi. Bedriften forankres dermed lokalt og drar blant annet nytte av eksisterende infrastrukturtilbud. Den samme bedriften må likevel forholde seg til lover og regelverk som gjelder for hele nasjonalstaten. Dersom bedriften er internasjonal må den også forholde seg til aktiviteter og institusjoner på internasjonalt nivå (Cox, 1998;

Swyngendouw, 2000). Dette betyr at en aktør gjerne har flere «spaces of dependence», og det er nettverkene og relasjonene mellom disse som Cox kaller for «spaces of engagement».

Cox (1998) bygger videre på argumentet om «spaces of dependence» ved å vise at ulike aktører kan ha ulike interesser innenfor samme geografiske område. Dette kan illustreres ved å se for seg en bedrift som er avhengig av ansatte, som igjen kan benytte seg av andre aktiviteter og infrastrukturtilbud i nærområdet. Dersom bedriften for eksempel er lokalisert innenfor en kommune vil den også påvirkes av, og kanskje også påvirke politikere og andre ansatte i kommunen. Det er med andre ord en rekke aktører med ulike interesser som opererer innenfor et geografisk rom. Disse aktørene vil også ha forskjellige «spaces of engagement» som kan strekke seg langt utenfor dette geografiske rommet. Lokalbefolkningen kan for eksempel bruke politikere til å få gjennomslag for egne interesser. Disse politikerne må igjen forholde seg til lover, regler og rammer på et nasjonalt nivå (Brenner, 2001; Cox, 1998).

Geografisk forankrede aktiviteter kan dermed ikke reduseres til disse geografiske rommene. Videre formes og brukes disse rommene av et mangfold aktører som kan ha konfliktfylte interesser (Cox, 1998; Swyngedouw, 2000). Cox illustrerer denne kompleksiteten ved å referere til Neil Smith sin teori om «jumping scales» som kan oversettes til å hoppe mellom skalaer. Med dette menes det at for eksempel en gruppe eller en organisasjon flytter gitte aktiviteter fra en skala til en annen for å få gjennom sine interesser (Cox, 1998; MacKinnon, 2010). «Spaces of engagement» kan ses på som nettverkene og relasjonene som benyttes for å bevege fra en skala til en annen. Slike skala-hopp kan innebære en reskalering av aktiviteter til et høyere nivå som det nasjonale, men det kan også innebære reskalering fra for eksempel det nasjonale til det regionale eller kommunale (Jones, 1998; MacKinnon, 2010). Cox (1998) bygger derfor videre på Smith sin teori om «scale jumping» og legger vekt på relevansen av nettverkene mellom skala-rommene som Smith viser til.

En slik forståelse av skala illustrerer hvordan interesser som er knyttet til nasjonale skala-rom kan ha «spaces of dependence» på lokal skala (Cox, 1998). Dersom staten for eksempel er interessert i å verne jordbruksareal og andre grøntområder, må de få til en konstruktiv samhandling med de aktuelle kommunene der de ønskede arealene som skal vernes er. Dette innebærer at den kommunale arealplanleggingen påvirkes av statens interesser om vern. Innbyggere kan derfor oppleve fortetting i tidligere spredte boligområder, mens utbyggere kan oppleve strengere rammer for hvor og hvordan de kan bygge ut. Slike prosesser kan også føre til konflikter mellom lokalbefolkningen og lokalpolitikere dersom deres interesser ikke

samsvarer med statlige interesser. Ved å dele opp skala i «spaces of dependence» og «spaces of engagement» illustrer Cox (1998) argumentet sitt om at en ikke kan knytte gitte aktiviteter til en gitt skala. Skala er dynamisk og burde heller forstås som noe som er i konstant endring. Hans forståelse av skala bidrar videre til å problematisere tendensen til å ta sosialt aksepterte skalaer som det nasjonale, regionale og urbane for gitt.

Et sentralt argument innen den politisk-økonomiske tilnærmingen til skala går ut på at etablerte skalaer, som for eksempel det urbane eller nasjonale, er et resultat av maktrelasjoner. Ved å etablere en nasjonal skala legitimeres for eksempel politisk kontroll over kapital og ressurser (Herod, 1991). Rasmussen (2003) la stor vekt på at kommunenes kontroll over egne arealer hindret mange av forsøkene på å etablere samordnet regional planlegging i Osloområdet. Sammenslåingen av Oslo og Aker i 1948 er et eksempel på tiltak for å overkomme denne barrieren. Det urbane skala-rommet kan i den sammenhengen sies å ha blitt omstrukturert og oppskalert. Dette illustrerer hvordan maktbruk fra nasjonal skala kan endre strukturer og maktrelasjoner innenfor den lokale skalaen for å få gjennom ønsket politikk. I følge Lord og Tewdwr-Jones (2015), samt Priemus og Hall (2004) er det nettopp etableringen av regionale skala-rom som er nødvendig for å få til samordnet og helhetlig planlegging av by-regioner. Det er denne prosessen som den politisk-økonomiske tilnærmingen til skala er opptatt av å forstå.

En epistemologisk forståelse av skala: Den sosiale konstruksjonen av det urbane skala-rommet

Katherine Jones bygger videre på Cox (1998) sin politisk-økonomiske tilnærming til skala som sosial konstruksjon. Hun sier seg enig med Cox i at skala ikke må tas for gitt og argumenterer videre for at det bør forstås som en epistemologisk kategori og ikke en ontologisk en. Det vil si at en burde fokusere på hvordan kunnskap om skala oppstår og hvordan det påvirker forståelsen om- og synet på ulike skala-rom (Blaikie, 2007, 18; Jones, 1998, 27). Dette illustrerer hun ved å bruke den sosiale konstruksjonen av den urbane skalaen som eksempel. Jones hevder at da planlegging utviklet seg til å bli en stadig mer almen praksis, påvirket det også hvordan byen og det urbane ble forstått (Jones, 1998). Kart er et sentralt verktøy innen areal- og byplanlegging og fungerer som en forenklet representasjon av byen, der noen aspekter vurderes som sentrale mens andre utelates av denne representasjonen (Jones, 1998). Plankartet i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus kan være et eksempel på dette. En annen viktig del av areal- og byplanlegging var kategorisering og soneinndeling av byen. Det vil si at områder ble kategorisert som for eksempel fattige, tettbebygde, grønne, rike. Byer ble også avgrenset

geografisk og de ulike måtene å representere byen på kan forstås som en sosial konstruksjon av hva som utgjør det essensielle ved byen og det urbane (Jones, 1998).

Jones hevder at denne utviklingen, etter Smith sin tilnærming til skala, kan ses på som en endring av skala ved at det skjer et hopp fra nabolagsskalaen til den urbane skalaen i representasjonen av byen. Hun tar derimot et steg vekk fra denne tilnærmingen og argumenterer for at det innebærer en antagelse om at disse skalaene har en ontologisk uavhengig eksistens (Jones, 1998). Ved å se på skala som en epistemologisk konstruksjon ligger fokuset heller på hvordan den urbane skalaen blir konstruert og brukt som politisk maktredskap til å representere byen. Denne utviklingen kan ifølge Jones ikke reduseres til et hopp fra en skala til en annen, men må forstås som en endring i hvordan byer forstås (Jones, 1998). Den sosiale konstruksjonen av den urbane skalaen påvirket dermed hva som ble akseptert som sant om det urbane, og dermed også hvilke problemstillinger og spørsmål knyttet til byer som ble ansett som legitime å ta opp (Jones, 1998).

3.1.2 Den poststrukturalistiske kritikken

Den politisk-økonomiske forståelsen av skala har møtt poststrukturalistisk kritikk. Adam Moore (2008, 2010) argumenterer for eksempel for at den politisk-økonomiske forståelsen av skala bidrar til å reprodusere den tidligere ontologiske forståelsen av skala som gitte og objektivt eksisterende rom. Han illustrerer kritikken sin ved å trekke frem Neil Smith sin teori om «scale jumping». I likhet med Jones (1998) hevder han dette forsterker ideen om skala som noe uavhengig eksisterende. Selv om den politisk-økonomiske tilnærmingen til skala hevder å fokusere på konstruksjonen av skala, behandles det gjerne som noe forhåndsgitt som har en ontologisk eksistens (Moore, 2008).

Fra et poststrukturalistisk perspektiv burde skala forstås som en epistemologisk konstruksjon, slik Jones argumenterer for over (Jones, 1998; Moore, 2008). Det vil si at fokuset ligger på hvordan kunnskap og diskurser om skala-rom former og påvirker sosiale praksiser. Den sosiale produksjonen av skala er fra et poststrukturalistisk perspektiv med på å forme steder, samt identiteter knyttet til steder. Produksjonen av skala kan dermed ses på som en måte å få gjennom interesser og anerkjennelse av ulike aktører og grupper (MacKinnon, 2010). Ved å ta utgangspunkt i skala-rom som det nasjonale eller urbane mener Moore (2008) at man bidrar til å reprodusere ideen om at skala er et ontologisk gitt fenomen. Problematikken knyttet til konflikter og maktrelasjoner som ligger bak konstruksjonen av disse skala-rommene viskes

dermed ut (Moore, 2008). Moore bygger videre på dette poenget ved å argumentere for at skala-rom som konstrueres som følge av at mektige politiske aktører får gjennomslag for sine interesser, i aller høyeste grad kan få materielle konsekvenser (Moore, 2008). Dette eksemplifiserer han ved å vise til det nasjonale skala-rommet. En nasjonalstat er spekket med konfliktfylte interesser og identiteter. Dermed er det problematisk å referere til en stat som for eksempel norsk eller tysk ettersom det kan skape et bilde av at slike stater er homogene (Moore, 2010).

3.1.3 Stiavhengighet: Skala og dets strukturerende effekt

I følge MacKinnon (2010) er det nettopp anerkjennelsen av de materielle effektene som følge av den sosiale konstruksjonen av skala som gjør den politisk-økonomiske tilnærmingen til skala fruktbar. Det innebærer at et hvert skala-rom er et produkt av sosiale prosesser og relasjoner. I likhet med Jones (1998) sin kritikk av at byplanlegging behandler skala-rom som ontologisk gitte, påpeker MacKinnon (2010) at forskning på skala har hatt en tendens til å fokusere på prosesser og relasjoner med utgangspunkt i allerede produserte skala-rom. Det betyr likevel ikke at den sosiale produksjonen av skala ikke anerkjennes, men at det er effektene og prosessene som utspiller seg senere som ofte blir hovedfokuset. Det er denne tendensen som ifølge MacKinnon (2010) har bidratt til å skape grobunn for den poststrukturalistiske kritikken. Han viser videre til Neil Brenner sin forståelse av skala og argumenterer for at det kan fylle gapet mellom den politisk-økonomiske og den poststrukturalistiske kritikken.

Brenner (2001) hevder at den økte vektleggingen på den sosiale produksjonen av skala blant annet har bidratt til en tendens der skala knyttes til et økende antall sosioromlige fenomener, prosesser og relasjoner. Dette bidrar til å viske ut betydningen av konseptet, og dermed også effekten av å bruke det (Brenner 2001, 593). Et av hovedargumentene til Brenner går ut på at skala må forstås i et historisk perspektiv. Det vil si at når ulike skala-rom først er sosialt konstruert så vil de oppnå elementer av fasthet, som for eksempel plankartet i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Disse skala-rommene former og formes videre av relasjoner og nettverk mellom skala-rom og andre strukturer og institusjoner i samfunnet. Brenner (2001) sin strukturelle tilnærming til skala ser skala både som en årsak til sosiale prosesser og relasjoner, og som resultat av slike prosesser og relasjoner. Den sosiale og diskursive konstruksjonen av skala-rom opererer ikke i et vakuum, og det er lagt vekt på kontekst og historie som strukturerende krefter på sosiale praksiser og relasjoner. Det kan derfor

være nyttig å anerkjenne stivhengighet som en strukturerende faktor for sosiale, politiske, økonomiske og kulturelle prosesser (Brenner 2001, 607; MacKinnon 2010, 26).

Skala-rom er videre anerkjent som et resultat av konfliktfylte prosesser og maktrelasjoner. Det betyr likevel ikke at konstruksjonen av skala kun skaper en arena for mektige aktører til få gjennom sine interesser. Det kan vel så mye være et objekt av motstand og konflikt mellom aktører som ønsker å utfordre eksisterende maktrelasjoner (Brenner 2001, 608). Brenner påpeker videre at skala-rom er relasjonelle og kan derfor ikke rangeres i et enkelt og fast hierarki. Han etterspør en mer mosaisk forståelse av organiseringen av skala-rom. En slik forståelse skaper rom for konstruksjonen av nye skala-rom, samt transformasjonen av eksisterende. Det åpner videre for en mer historisk, relasjonell og kontekstuell forståelse av skala-rom (Brenner 2001, 606; Paasi 2004, 537).

3.1.4 Sammenkobling av den politisk-økonomiske og den poststrukturalistiske tilnærmingen til skala

MacKinnon (2010) svarer videre på den poststrukturalistiske kritikken om at skala behandles som forhåndsgitt ved å ta utgangspunkt i kritisk realisme. Det vil si at skala har en ekstern realitet, men denne kan bare forstås og dannes kunnskap om gjennom formidlede representasjoner og konsepter. Skala-rom eksisterer dermed uavhengig av menneskers forståelse om dem, men det er sosiale prosesser, relasjoner og representasjoner som konstruerer og gjør skala forstått. Det er også disse prosessene, i likhet med Brenner sin forståelse av skala, som former, reproducerer og transformerer skala-rom (Brenner, 2001; MacKinnon, 2010). Kunnskap om- og forståelse av skala, påvirkes dermed av diskurser og representasjoner. Ved å kombinere en materiell og diskursiv forståelse av skala kan en derfor danne en mer helhetlig tilnærming til forskning på den sosiale konstruksjonen og effekten av skala-rom (MacKinnon, 2010).

Skala-rom bør forstås som en dimensjon ved politiske aktiviteter og ikke som et mål i seg selv. Som Cox (1998) viser til har politiske og ikke-politiske aktører flere og forskjellige «spaces of engagement». De operer dermed ikke innenfor ett enkelt skala-rom (MacKinnon, 2010; Swyngendouw, 1998). Konstruksjonen av skala kan, etter MacKinnon sin forståelse, forstås som en diskursiv og materiell effekt av sosiale praksiser og relasjoner. De materielle egenskapene bør likevel ikke være utgangspunkt for forskning. Han trekker på deler av den poststrukturalistiske tilnærmingen til skala og hevder at skala alltid må ses på som et element i

større sosiale, økonomiske, politiske og kulturelle prosesser og ikke som et utgangspunkt. Skala-rom kan eksistere forut for sosiale aktiviteter, men de bør ikke forstås som utgangspunkt eller målsetting for slike aktiviteter (MacKinnon, 2010).

3.1.5 Reskaleringsprosesser

Skala kan på mange måter fremstå som et flytende og til tider lite konkret konsept. Jeg har til nå diskutert flere innflytelsesrike bidragsytere innenfor debatten om skala og har fokusert spesielt på Cox, Jones, Moore og Brenner sine bidrag. Dette har jeg gjort ved å ta utgangspunkt i MacKinnon (2010) sin forståelse av skala som kombinerer deler av de poststrukturalistiske bidragene med den politisk-økonomiske tilnærmingen. Med utgangspunkt i denne forståelsen ønsker jeg her å vise hvordan skala kan fungere som et fruktbart og nyttig konsept for å forstå skiftende styringsmekanismer (Peck et al., 2009). Erik Swyngedouw har her vært en sentral bidragsyter.

I likhet med Neil Brenner argumenterer Swyngedouw (2000) for at produksjonen av skala er en konfliktfylt prosess som alltid må ses i en historisk kontekst. Han understreker videre at kontroll og innflytelse over steder gjerne forutsetter kontroll over rom. Dermed vil skalaen som denne kontrollen og innflytelsen strekker seg utover påvirke evnen til å kontrollere steder (Swyngedouw, 2000). Skala-rom forstås her som en dimensjon ved konfliktfylte prosesser om makt og innflytelse. Ettersom det alltid finnes aktører med ulike interesser, vil betydningen og omfanget av disse skala-rommene være i konstant endring. Swyngedouw (2000) referer videre til Neil Smith sin teori om å hoppe mellom skaler og hevder at disse konfliktfylte prosessene kan påvirke og redusere viktigheten av noen geografiske skala-rom, mens andre skala-rom får mer innflytelse. Det kan også bidra til konstruksjonen av helt nye skala-rom. Slike prosesser kan dermed bidra til å styrke innflytelse og makt hos noen aktører, mens andre kan oppleve at dette svekkes (Swyngedouw, 2000).

Dette eksemplifiserer han ved å vise til en rekke omfattende reskaleringsprosesser som har funnet sted i store deler av den vestlige verden siden 1970- og 80-tallet (Peck et al., 2009; Swyngedouw; 2000; Røiseland og Vabo, 2016). Swyngedouw (2000) argumenterer for at frem til omtrent 1970-tallet var nasjonalstaten ansett som det dominerende skala-rommet for styring. Det vil si at økonomiske, politiske og sosiale aktiviteter og strukturer i hovedsak ble organisert og regulert innenfor det nasjonale skala-rommet. På grunn av økt flyt og sirkulering av økonomisk kapital på tvers av landegrenser fra 70-tallet argumenteres det for at det har skjedd

ett svært omfattende diskursivt og ideologisk skifte i store deler av den vestlige verden. Omlokalisering av arbeidskraft og økonomisk kapital skal ha ført til økt konkurranse mellom nasjonalstater om å tiltrekke seg denne kapitalen (Peck et al., 2009; Swyngedouw, 2000).

Disse tendensene ble forstått og referert til som resultater av globalisering. Globalisering blir gjerne forstått som en prosess der en stadig økende flyt av nettverk og relasjoner på tvers av landegrensener gjør verden mer sammenknyttet enn før (Swyngedouw, 2000). Swyngedouw argumenterer imidlertid for at denne globaliseringen stort sett inkluderer den nord-vestlige delen av verden, mens svært mange land spesielt i Asia og Afrika har blitt utelatt. Videre har dette begrepet blitt kritisert for å ha et overveiende fokus på økonomiske nettverk og relasjoner (Peck et al., 2009; Swyngedouw, 2000). Dette bruker han som argument for å understreke de diskursive og ideologiske aspektene bak globaliseringsbegrepet. Globalisering blir gjerne forstått som en naturlig og gitt prosess som rammer hele verden. Dette kan bidra til å legitimere omstrukturering og reskalering av eksisterende styringsmekanismer og maktrelasjoner ettersom samfunnet må tilpasse seg disse tilsynelatende naturlige prosessene (Swyngedouw, 2000).

Dermed har en rekke nasjonalstater, spesielt på den vestlige delen av kloden, gjennomført omfattende politiske endringer for å legge til rette for de økonomiske kreftene som vokste fram på 70-tallet. Dette innebærer omstruktureringer som i større grad samsvarer med en markedsorientert og kapitalistisk logikk (Hall, 2014; Peck et al., 2009; Swyngedouw, 2000). Den statlige rollen har dermed endret seg fra å være dominerende styringsmakt til å inneha en langt mer regulerende rolle (Røiseland og Vabo, 2009). Statens rolle som styringsmakt har derfor blitt kraftig utfordret, og stadig flere tidligere statlige oppgaver er blitt overlatt til private aktører (Hall, 2014; Jessop, 2002). Et eksempel på dette er boligutbygging i Norge som gikk fra å være en hovedsakelig offentlig oppgave til at det i dag stort sett er private aktører som gjennomfører alt fra reguleringsforslag til ferdigstilling av boligprosjektene (Nordahl 2012, 167). Oppgaver som primært var offentlige ble i større grad overlatt til private aktører. Videre ble en rekke statlige oppgaver nedskalert til det regionale og kommunale nivået, mens andre styringsoppgaver ble oppskalert til et internasjonalt nivå. Dette innebærer en omfattende horisontal og vertikal reskalering av den statlige styringsmakten (Jessop, 2002; MacKinnon, 2010).

Reskalering kan forstås som en prosess der aktiviteter som tidligere har vært forbundet med et eller flere skala-rom endrer karakter, oppløses, flyttes oppover, bortover eller nedover i systemet (MacKinnon, 2010; Swyngedouw, 2000). Når statens rolle som dominerende

styringsmakt omstruktureres, oppløses ikke nødvendigvis det nasjonale skala-rommet, men det kan endre karakter. Videre kan dannelsen av helt nye skala-rom også ses på som en dimensjon av reskaleringprosesser. Dette understreker Swyngedouw (2000) når han viser til det han mener er en diskursiv konstruksjon av den globale skalaen. Omstrukturering av styringsprosesser kan dermed innebære at nye aktører får mer innflytelse, mens andre aktører kan få mindre eller andre former for innflytelse. En forståelse av hvordan skala-rom kan konstrueres diskursivt, samt ha strukturende effekter på samfunnet kan være nyttig for å forstå hvordan styring- og planleggingsaktiviteter utspiller seg (Falleth og Saglie, 2011; Jessop, 2002; Jones, 1998; Moore, 2008).

3.2 Styring og planlegging

3.2.1 Transformasjon av det offentlige administrative styringsregimet

I følge Røiseland og Vabo (2016) handler styring om å påvirke og endre samfunnet på en bevisst og planmessig måte. Styring har dermed to sentrale elementer. Det første er å fatte beslutninger, og det andre er å gjennomføre disse beslutningene i praksis. De understreker viktigheten av styring ved å referere til ordet demokrati som på norsk kan oversettes til folkestyre. Folkestyre er en måte å organisere et samfunn på der politisk styring er direkte eller indirekte underlagt folkets kontroll (Røiseland og Vabo, 2016). Styring har lenge blitt knyttet til den statlige makten. Det vil si at staten, gjennom offentlig politisk virksomhet, sikrer lov og orden i samfunnet. Dermed er det statsmakten som styrer og sikrer sivilsamfunnet og markedet. Denne formen for styring passer, ifølge Røisland og Vabo (2016, 19), under styringsregimet som Stephen P. Osborne kaller offentlig administrasjon. Dette regimet dominerte i de fleste vestlige nasjonalstater frem til omtrent 70- og 80-tallet og karakteriseres av tydelige skiller mellom offentlig og private aktører. Offentlige myndigheter ble her ansett som de eneste og dominerende styrings- og planleggingsaktørene (Røiseland og Vabo, 2016).

I min diskusjon av skala forsøkte jeg å knytte skala sammen med skiftende styringsmekanismer. Jeg kom dermed inn på hvordan spredning i flyten av økonomiske nettverk og arbeidskapital fra 70-tallet har blitt knyttet sammen med et omfattende diskursivt skifte (Sager 2011, 149; Saglie et al., 2015). I følge Røiseland og Vabo (2016) opplevde mange vestlige land en kraftig høyrebølge fra 80-tallet. Disse prosessene førte til en transformasjon av det offentlig administrative styringsregimet til det som senere har blitt kalt for «new public management»,

eller NPM som det gjerne forkortes til (Sager, 2011). «New public management» var en kritikk til tidligere styringsregimer som ble antatt å være ineffektive. Ideen gikk dermed ut på import fra privat til offentlig sektor. Det vil si at styringsmekanismer i større grad burde preges av markedslogikker, som ble dermed antatt å være bedre egnet til å tilfredsstille offentlige behov enn det tidligere offentlig dominerende styringsregimet (Sager, 2011; Sager og Sørensen, 2011).

Vabo og Røiseland (2016) skriver at NPM-regimet førte til en omfattende fristilling av den offentlige sektoren. Det vil si at mange oppgaver som tidligere har vært offentlige ble overført til privat sektor. En slik omstrukturering av den offentlige virksomheten har ført til at offentlig styring har utviklet en langt mer regulerende karakter. Offisielt sett er det fortsatt politikere som setter overordnede mål og som tar beslutninger, mens rollen til de offentlige virksomhetene fortsatt er å sørge for at disse målene gjennomføres (Røiseland og Vabo, 2016). Likevel er det i langt større grad andre og ofte private aktører som står for den faktiske gjennomføringen av disse målene. Dette betyr at det ikke bare er diskurser og ideologier om hvordan styringsprosesser fungerer best som har endret seg. Mangfoldet av aktører med ulike interesser som påvirker styringsprosesser, samt relasjonene mellom disse har også utvidet seg og endret karakter (Røiseland og Vabo, 2016; Saglie et al., 2015).

3.2.2 Samstyring

«New public management» regimet var dermed preget av ideen om desentralisering, og spesialisering av oppgaver og tjenester til fordel for større multifunksjonelle forvaltningsenheter. Denne tankegangen om styring har imidlertid møtt motreaksjoner (Christensen og Lægroid, 2007; Røiseland og Vabo, 2016; Sager, 2011). Iverksetting av offentlig politikk og produksjon av tjenester har i økende grad blitt ansett som for komplekst og fragmentert. Det vil si at omstrukturering- og reskaleringsprosessene av den statlige styringsmakten førte et styringsregime som var preget av for mange aktører og for lite samhandling (Falleth og Saglie, 2012,). Samstyring kan derfor argumenteres for å være et tredje styringsregime som har vokst fram og preget blant annet Norge de siste tiårene. Røiseland og Vabo (2016) argumenterer for at det burde ses på som et supplement til det offentlig administrative styringsregimet og «new public management, og ikke en erstatning.

Det finnes flere begreper som blir brukt til å beskrive samstyring. I den engelske litteraturen er det «governance» som dominerer. Logikken bak begrepet «governance» går kort forklart ut på

at styring ikke lenger foregår innenfor statens tydelige hierarkiske rammer. Overgangen fra «government» til «governance» illustrer en overgang til en mer omfattende styringsprosess som påvirkes av et mye større mangfold av aktører enn tidligere. I følge Røiseland og Vabo (2008) omfatter «governance» iverksetting av offentlig politikk, i tillegg til inntakssiden i offentlige beslutningsprosesser. De hevder imidlertid at «governance» er et vagt definert begrep som gjerne brukes i samme kontekst som ikke-offentlig styring, nettverksstyring, «good governance» og en rekke andre begreper. I likhet med Brenner (2000) sin kritikk av skala har de dermed kritisert den mangfoldige og til tider upresise bruken av disse begrepene for å analysere og forklare lignende tendenser (Røiseland og Vabo, 2008).

Røiseland og Vabo (2008) har derfor tatt i bruk begrepet samstyring som de definerer som «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører koordineres og gis felles retning og mening». Dette er en definisjon som de mener utgjør kjernen i store deler av den internasjonale litteraturen om det engelske og mer omfattende begrepet «governance» (Røiseland og Vabo, 2008; Røiseland og Vabo, 2016). Den grunnleggende tanken bak begrepet samstyring går ut på gjensidig avhengighet mellom aktører. Styring foregår ikke gjennom autoritative og hierarkiske strukturer og prosesser, men gjennom nettverk, samspill og samhandling. Flernivåstyring er et annet begrep som kan brukes til å forklare samstyring. Det går ut på vertikalt samarbeid mellom formelle styringsnivåer, men også horisontalt samarbeid med offentlige og ikke-offentlig aktører og organisasjoner. Samstyring innebærer dermed at ulike aktører er avhengige av hverandre ettersom de ikke har nok kunnskap eller ressurser til å oppnå sine mål på egenhånd (Falleth og Saglie, 2012; Røiseland og Vabo, 2008).

Det er spesielt tre aspekter ved samstyring som Røiseland og Vabo mener er helt sentrale (2016, 22):

- 1) Det første er allerede nevnt og går ut på gjensidig avhengighet. Det kan for eksempel eksemplifiseres med et hypotetisk forhold mellom en kommune og en utbygger. Utbyggeren kan ønske å bygge ut en tomt, men er avhengig av kommunen for å få tillatelse. Kommunen kan til gjengjeld mangle økonomiske ressurser til å gjennomføre en slik utbygging på egenhånd og er dermed gjensidig avhengig av utbyggeren. De to aktørene kan derfor inngå et partnerskap der de samarbeider om prosjektet ettersom begge sitter på ulike ressurser for at det skal kunne gjennomføres (Falleth og Saglie, 2012; Nordahl, 2015; Røiseland og Vabo, 2016).

2) Videre er prosessen knyttet til beslutninger et viktig aspekt ved samstyring. Godt samarbeid er sentralt til fordel for maktbruk (Falleth og Saglie, 2012). Gjensidig avhengighet innebærer at alle aktørene må være enige i beslutningene som tas. Røiseland og Vabo (2016) vektlegger derfor at styring gjennom lover og regler bør unngås til fordel for mykere styring gjennom ledelse, koordinering og forhandling.

3) En forutsetning for vellykket styring er videre at aktivitetene eller prosessene som iverksettes er målorienterte. Dette regnes som det tredje aspektet ved samstyring or forutsetter god struktur og planlegging. Aktørene som deltar i prosessen er dermed ikke tilfeldige, og godt samarbeid med resultatoppnåelse forutsetter tydelige mål om hva som ønskes oppnådd (Røiseland og Vabo, 2016).

Samstyringens paradoks

Samstyring kan som nevnt ikke forstås som et hegemonisk styringsregime. Det er heller et svar på stadig mer komplekse og fragmenterte styringsprosesser som følge av at stat og marked har blitt vevd tettere sammen. Samstyring bygger på gjensidig avhengighet, nettverk, koordinasjon og ikke minst samhandling og samspill mellom aktører. Ulempen med denne styringslogikken er likevel at ulike aktører sjelden er helt likestilte i praksis, noe som er en forutsetning for samstyring (Falleth, 2012; Sørensen og Torfing, 2009; Røiseland og Vabo, 2016). Situasjoner der interesse- og maktforholdet mellom aktører som inngår i et samarbeid kommer i konflikt med hverandre er en høyst relevant og sannsynlig problemstilling. Røiseland og Vabo (2016) kaller dette for samstyringens paradoks. Nemlig at målet med offentlig styring og politikk handler om å overkomme interessekonflikter og motsetninger. Imidlertid er det akkurat disse problemstillingene som er den største barrieren innenfor samstyring.

En annen kritikk som kan rettes mot samstyring er problematikk knyttet til hvor beslutninger tas (Sørensen og Torfing, 2009; Røiseland og Vabo, 2016). Ettersom fokuset ligger på ikke-hierarkisk samarbeid der alle involverte aktører har noe å bidra med, kan det være vanskelig å plassere ansvar, samt å få innblikk i hvor beslutninger som har innflytelse faktisk tas (Falleth og Saglie, 2011; Røiseland og Vabo, 2016). Dessuten er det sjelden tilfellet at alle aktører har like mye innflytelse og makt i slike samhandlingsprosesser. Dette skal jeg komme tilbake til senere når oppgaven går dypere inn i planleggingsprosesser. En problemstilling som er viktig å være klar over er derfor i hvilken grad samstyring bygger opp under demokratiske prinsipper. Det norske styringssystemet er i utgangspunktet bygget opp for å støtte opp under demokratiet.

Uklarhet i hvilke aktører som faktisk påvirker styringsprosesser, og hvor beslutninger faktisk tas kan dermed anses som en svakhet ved de nye styringsregimene som har vokst fram siden slutten av 1900-tallet (Røiseland og Vabo, 2016).

3.2.3 Planlegging som styringsverktøy

Planleggingssystemet regnes som et styringsverktøy som utspiller seg mellom det lokale og nasjonale nivået (Falleth og Saglie, 2011). Dette innebærer at nasjonal politikk og nasjonale retningslinjer former den lokale planleggingen, som igjen strekker seg tilbake til- og er relevant for det nasjonale nivået. De offisielle beslutningstakerne er de folkevalgte politikerne, både på kommunalt og nasjonalt nivå. Dermed er planlegging et system og styringsredskap som støtter opp under dagens demokratiske stat (Falleth og Saglie, 2011). Dette innebærer at planleggingssystemet opererer innenfor gjeldende styringsregimer. Disse styringsregimene presenteres gjerne som adskilte idealtyper der sentrale karakteristikkere redegjøres for. I praksis er det imidlertid mer komplisert, og ett styringsregime kan ikke sies å fullt ut erstatte et annet (Sager og Ravlum, 2004; Røiseland og Vabo, 2016).

Kevin Cox (1998) brukte som nevnt «spaces of dependence» og «spaces of engagement» for å vise til den dynamiske og relasjonelle kompleksiteten som er knyttet til aktiviteter og prosesser i samfunnet. Ingen prosesser, handlinger eller aktiviteter foregår i et vakuum (Cox, 1998). Aktiviteter som utspiller seg i et geografisk område, foregår gjerne i et samspill mellom en rekke aktører som har interesser, nettverk og avhengigheter tilknyttet andre institusjoner, aktører og områder. Det samme gjelder for planleggingsprosesser. Det norske planleggingssystemet kan dermed sies å trekke på flere styringslogikker. Disse styringslogikkene kan beskrives som ulike måter å koordinere politikk og styring på, og deles gjerne inn i hierarki, marked og nettverk (Cox, 1998; Røiseland og Vabo, 2008; Sager og Ravlum, 2004).

Hierarkisk koordinering og den synoptiske planleggingsmodellen

I et hierarki foregår styring og koordinering ovenfra og ned, noe som innebærer en form for autoritativ koordinasjon av aktiviteter (Sager og Ravlum, 2004). Den hierarkiske styringslogikken beskrives som planleggingens kjerne. Dette er fordi nasjonale målsettinger, lover og regelverk legger rammer for hvordan planlegging skal foregå. (Saglie et al., 2015). Sager og Ravlum (2004) trekker frem to utfordringer knyttet til den hierarkiske

styringslogikken. Det første dreier seg om koordinering av aktiviteter på ulike nivåer. Den andre utfordringen går ut på at aktører som opererer på samme nivå, men som tilhører ulike enheter skal agere i samsvar med hverandre (Sager og Ravlum, 2004). For å få disse utfordringene til å gå opp hevder de at oversikt og administrativ orden i kombinasjon med insentiver er nødvendige tiltak. Det norske planleggingssystemet formes og styres gjennom nasjonalt lov- og regelverk, samt bruk av innsigelser dersom planer ikke stemmer over ens med overordnede mål. Innsigelser kan forstås som et insentiv fra overordnede myndigheter. Dette gir grunnlag for å argumentere for at det norske planleggingssystemet i dag er preget av en hierarkisk styringslogikk (Falleth og Saglie, 2012; Sager og Ravlum, 2004).

Den hierarkiske styringslogikken var dominerende i Norge frem til omtrent 70-tallet. Norge var frem til denne tiden hovedsakelig preget av et offentlig administrativt styringsregime. Det innebar, som nevnt, en dominerende offentlig sektor der markedet skulle tilpasse seg politikken og ikke omvendt (Jensen, 1985; Saglie et al., 2015). Tilliten til den norske staten var sterk i etterkrigsårene da store deler av Norge måtte bygges opp igjen. Det var staten og det offentlige som sto for beslutninger og gjennomføring av planleggingsoppgaver. Planleggingsprosesser ble dermed delt opp og koordinert i tydelige, sammenlenkede trinn (Jensen, 1985). Politikerne satt først mål, deretter ble middel og alternativer vurdert av faglig ekspertise som fulgte en objektiv og rasjonell tankegang (Hudson et al., 2007). Deretter fattet politikerne beslutninger, som den offentlige og faglige ekspertisen skulle gjennomføre. Denne typen planlegging kalles rasjonalistisk eller synoptisk planlegging og bærer tydelig preg av en hierarkisk struktur. Den knyttes blant annet til reformasjonen, industrialismen og opplysningstiden da vitenskapen og rasjonell tankegang fikk en tydeligere rolle i samfunnet (Jensen, 1985).

Den rasjonalistiske og synoptiske planleggingen har møtt kritikk. Samfunnet ble, og blir, ansett som for komplekst sammensatt til at et fåtall aktører kan sies å ha det eneste objektivt rasjonelle og riktige synet på hvordan oppgaver skal løses (Fainstein, 2000; Jensen, 1985). I følge Hudson (et al., 2007) er det nettopp denne forenklingen som er styrken innen synoptisk planlegging. Til tross for at det ikke er egnet til enhver kontekst hevder han at denne planleggingsmetoden er utgangspunkt for de fleste planleggingsmetoder som benyttes i dag, enten det er modifikasjoner eller om det er motreaksjoner. Jensen (1985) argumenterte likevel for at den synoptiske planleggingen ikke strakk til i det virkelige samfunnet. I likhet med Rasmussen peker han på de mange mislykkede forsøkene på å få til helhetlig og regional planlegging i Norge ved bruk av plan- og bygningsloven i løpet av 1900-tallet. Han hevder blant annet at den synoptiske

planleggingen ble for enkel for å svare på variasjonen og mangfoldet som fulgte med samfunnsutviklingen (Jensen, 1985).

Markedslogikker i den norske planleggingen

Omskalering av den statlige styringsmakten fra 70- og 80-tallet innebar, som nevnt, desentralisering og mer fokus på lokalt selvstyre (Jensen, 2011; Jensen, 1985). Ideologiske og diskursive omstruktureringer førte til at nye aktører, spesielt fra det private markedet, ble tilegnet langt mer legitimitet (Peck et al., 2009). Jensen argumenterer for at den stigende velferden i Norge også økte aksepten for privatiseringen. Videre økte det også folks behov, og dermed også kriteriene for planlegging (Jensen, 1985). Fokuset innen planlegging endret seg dermed fra prosess til resultat. Dette kan forstås som et resultat av økonomiske markedslogikker der effektivitet, resultat og profitt står sterkt, men også som et resultat av et økt fokus på planlegging som redskap for en mer helhetlig og rettferdig samfunnsutvikling (Falleth og Saglie, 2011; Jensen, 1985). Markedsorienterte styringslogikker fikk dermed stor påvirkning på hvordan vestlige samfunn, inkludert Norge, ble styrt og planlagt. Denne formen for styring knyttet til inntoget av styringsregimet «new public management» (Peck et al., 2009). Økt desentralisering av statlige oppgaver og beslutninger var beregnet til å være mer kostnadseffektivt, men mangel på ressurser begrenset også kommunenes handlingsrom (Jensen, 2011; Jessop, 2002). Dette innebærer at kommunenes avhengighet av eksterne aktører for å gjennomføre politiske målsettinger økte, og private utbyggere fikk en sterkere rolle i arealplanlegging (Falleth og Saglie, 2011; Jensen, 1985).

Reskaleringen av den statlige styringsmakten i den norske planleggingen kom spesielt til syne ved revisjonen av plan- og bygningsloven i 1985. For det første ble bestemmelsene om regionplan fjernet til fordel for krav om fylkesplanlegging (Rasmussen, 2003). For det andre åpnet loven for at også privat sektor kunne fremme reguleringsplaner. I dag er over 90 prosent av alle godkjente detaljplaner utarbeidet og innsendt av kommersielle private aktører (Falleth og Saglie, 2011). Dette har ført til at den norske planleggingsprosessen i dag er preget av et mangfold aktører med motstridende interesser (Falleth og Saglie, 2011a; Sager, 2009.). Den norske tradisjonen baserer seg på en sterk offentlig sektor, omfordelingsøkonomi, egalitære idealer og kommuner med sterk styringsevne. Kommunene har dermed en viktig rolle i utførelse av nasjonal velferdspolitik og sosioøkonomisk utvikling. Planleggingsprosesser, deriblant arealplanlegging, anses som en av de mest effektive redskapene for å oppnå lokal utvikling og offentlig velferd (Falleth og Saglie, 2011). Kommunene og deres planleggingsprosesser inngår

dermed i den offentlige hierarkiske styring- og koordineringslogikken. Dette suppleres med private kommersielle aktører fra utbyggersiden som gjerne følger en tydelig markedsorientert styringslogikk. Slike utbyggere opererer gjerne med prosjektplaner som vil si at deres mål kun er å utvikle en gitt tomt. Det helhetlige og overordnede perspektivet overlates dermed til kommunen (Falleth og Saglie, 2011).

Urbane områder, spesielt byer og byregioner, regnes videre som sentrale arenaer og drivere for økonomisk vekst og politisk, sosial og økonomisk innovasjon. Private kommersielle aktører forankrer gjerne sine aktiviteter geografisk. Dette fører til at byregioner gjerne kommer i konkurranse med andre byregioner nasjonalt og internasjonalt om å tiltrekke seg kapital. Dette kommer blant annet frem i Regional plan for areal og transport som vektlegger at Osloregionen skal bli en konkurransedyktig region (Jessop, 2002; Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015; Peck et al., 2009). Kommunens planleggerrolle kan dermed ses på som et mellomledd mellom private aktører med kommersielle interesser, og nasjonale interesser som i utgangspunktet bygger på demokrati og omfordelingsøkonomi (Hansen og Falleth, 2014; Sager, 2009).

Forhandlingsplanlegging og kommunikativ planlegging

Kombinasjonen av et «ovenfra og ned» hierarkisk planleggingssystem og et «nedenfra og opp» prosjektbasert planleggingssystem kan skape spenninger mellom nasjonale og lokale nivåer (Falleth og Saglie, 2011). Rolf Jensen har dermed argumentert for at den markedsorienterte måten å styre samfunnet på fra 80-tallet krever nye måter å drive planlegging på. Forhandlinger og bruk av nettverk har dermed vokst frem som et verktøy for å håndtere markedskreftene som begynte å påvirke planleggingsprosesser fra 70- og 80-tallet. Dette innebærer at planleggere legger fra seg sin faglige ekspertise og dominans som kjennetegner den synoptiske planlegging, og tar på seg en rolle som forhandler mellom de mange aktørene som deltar i planleggingsprosesser (Falleth og Saglie, 2011). Ifølge Jensen (1985) bør forhandlingsplanlegging basere seg på demokratiske idealer, likhet og refleksjon over andre grupper, organisasjoner og individer sine verdier og interesser.

Jensen sin tilnærming til forhandlingsplanlegging har likhetstrekk til Røiseland og Vabo sin definisjon av samstyring (Jensen, 1985, 129; Røiseland og Vabo, 2016.). Det baserer seg på gjensidig avhengighet mellom aktører. Etttersom kommunene mangler ressurser til å planlegge og gjennomføre utbyggingsprosjekter, må de i større grad benytte seg av private aktører for å

gjennomføre nasjonale og politiske mål (Jensen, 1985). Dermed blir det planleggeren sin oppgave å få oversikt over berørte parter, interessenter, maktbalanser og overordnede mål og rammer, og deretter bruke nettverk og sin faglige kunnskap til å trekke frem ideer og muligheter fra alle involverte og berørte parter.

I likhet med Rolf Jensen sin tilnærming til forhandlingsplanlegging, har kommunikativ planlegging oppstått som en motreaksjon på den hierarkiske og ekspertbaserte «ovenfra og ned» planleggingen. Samfunnet består av et mangfold aktører og sosiale grupper. Planleggerens rolle blir dermed å sørge for at alle grupper i samfunnet blir hørt og at ingen opplever å få løsninger og aktiviteter prasket på seg mot sin vilje (Fainstein, 2000; Sager, 2009). Dette innebærer at ingen grupper skal dominere over andre. Fainstein (2000) legger vekt på at styrken til kommunikativ planlegging ligger i dens kritikk av ekskluderende planleggingsprosesser, og dens fokus på demokratiske prosesser. Hun påpeker likevel at denne planleggingsmodellen ikke egner seg som en oppskrift på planlegging ettersom fokuset ligger på dialog og læring. Det har dermed ingen realistisk oppskrift på hvordan planleggere skal håndtere mektige aktører og motstridende interesser i faktiske planleggingsprosesser (Fainstein, 2000).

3.2.4 Interessemotsetninger i den norske planleggingen

Tore Sager (2009) benytter seg likevel av kommunikativ planleggingsteori for å illustrere motstridende interesser innen dagens planleggingsprosesser. Han tar utgangspunkt i planleggerne sin rolle, og argumenterer for at den typiske planleggeren sine verdier stemmer over ens med kommunikativ planlegging. Dette innebærer at planleggingsprosesser bør være transparente av demokratiske årsaker og at kommunikasjon og inklusjon av alle berørte parter er viktig. (Sager, 2009). Han understreker videre at overgangen til mer markedsorienterte styringslogikker har lagt press på planleggere og planleggingsprosesser. Markedets logikk går ut på at markedet skal disiplinere politikken, ikke omvendt, og at effektivitet og profitt dermed bør være dominerende drivkrefter. Dette er verdier som strider mot det tradisjonelle norske og demokratiske styresettet der politikkenes oppgave er å representere folket (Hanssen og Falleth, 2014; Sager, 2009).

I likhet med Sager argumenterer Falleth og Saglie (2011) for at planleggingsprosesser i dag formes av to motstridende diskurser som de kaller for bygg-diskursen og planleggerdiskursen. Bygg-diskursen baserer seg i hovedsak på prosjektbasert utbygging og markedslogikker, mens planleggerdiskursen baserer seg på demokratiske prosesser, deltakelse og politiske

beslutninger. Ettersom det i dag er private utbyggere som står for over 90 prosent av godkjente reguleringsplaner, faller ansvaret for tidlig inkludering av sivilsamfunnet og andre interessenter stort sett på dem (Falleth og Saglie, 2011; Hanssen og Falleth, 2014). Disse aktørene drives imidlertid av økonomiske interesser og studier viser at planlegging har blitt mer «lukket» for det offentlige samfunnet etter inntoget av markedsorienterte styringslogikker. Plan- og bygningsloven fra 2008 har forsøkt å løse denne problemstillingen ved å pålegge de som kommer med planforslag om å sørge for medvirkning. Loven sier imidlertid ikke noe om hvem som skal delta eller hva slags deltakelse som forventes (Hanssen og Falleth, 2014). De første fasene i de fleste planleggingsprosesser foregår stort sett som dialog mellom kommunale aktører og private utbyggere, gjerne utenfor offentlig innsyn. Det er først senere i prosessen at det åpnes for offentlige høringer og innspill. Ifølge Hanssen og Falleth (2014) oppleves det stort sett som at disse medvirkningsprosessene kommer for sent for at det fører til reell innflytelse fra blant annet sivilsamfunnet.

Dagens planleggingsprosesser bærer dermed preg av samstyrings logikk som blant annet innebærer bruk av nettverk, gjensidig avhengighet og koordinering gjennom forhandlinger og dialog. Ifølge Jensen (1985) var det akkurat en slik samhandling som var nødvendig for å oppnå en planleggingsprosess som evner å koordinere mangfoldet av aktører og interesser som nå påvirker styring- og planleggingsprosesser. Sager (2009), Hanssen og Falleth (2014), samt Falleth og Saglie (2011), viser imidlertid til at slike forhandlingsprosesser i praksis ikke representerer den likevekten i maktforhold mellom aktører som Jensen fremhever som en forutsetning. Det er akkurat denne problemstillingen som ifølge Fainstein (2000) gjør kommunikativ planleggingsteori bedre egnet som kritikk enn en faktisk metode for planlegging.

Spenninger i planleggingsprosesser

Det er likevel viktig å peke på at det ikke bare er planleggere og utbyggere som deltar i planleggingsaktiviteter. I delkapitlet om regional planlegging benyttet jeg meg av Rasmussen (2003) for å vise at også innenfor det offentlige systemet kan det eksistere motsetninger og spenninger. Innenfor en kommune kan det for eksempel eksistere motsetninger mellom sivilsamfunnets ønsker, private utbyggers ønsker og kommuneadministrasjonens ønsker. Private utbyggere kan ha interesser knyttet til økonomisk gevinst, mens sivilbefolkningen kan være opptatt av å ivareta nabolaget sitt. Kommuneadministrasjonen kan ha et mer helhetlig perspektiv på kommunens utvikling som ikke nødvendigvis tilfredsstillende alle berørte parter sine interesser. Alle disse aktørene er igjen avhengig av politikerne som tar de endelige

beslutningene. Dette innebærer at der er behov for omfattende koordinering innenfor det kommunale skala-rommet (Jensen, 1985).

I delkapitlet om skala diskuterte jeg videre hvordan skala-rom består av en rekke motstridende og konfliktfylte maktrelasjoner som igjen har interesser, nettverk og relasjoner langt utenfor det gitte skala-rommet. Hver enkelt kommune operer dermed ikke i et vakuum, men må forholde seg til politiske beslutninger og lover som legger rammer for planleggingen. Brenner (2000) har videre påpekt at skala-rom som er sosialt konstruerte får en strukturerende effekt på senere utvikling. Dette innebærer at kommunal arealplanlegging må forholde seg til allerede etablerte strukturer. Disse strukturene kan omfatte alt fra verdier, holdninger og diskurser, til fysiske strukturer som vei og boligområder.

Dette kan illustreres ved å ta utgangspunkt i regjeringen sitt mål om at all transportvekst i byområder skal tas med sykkel, kollektivtransport og gange (Det kongelige samferdselsdepartementet, 2018). Dette innebærer føringer, preget av en hierarkisk styringslogikk, fra den statlige skalaen om hvilken retning utvikling skal ta. Det er videre ønskelig at utvikling skal skje langs eksisterende transportårer, noe som også muliggjør privat bilbruk (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015). Sager (2009) argumenterer for at private utbyggere, som følger en markedsorientert styringslogikk, er opptatt av å tilfredsstille sine kunder. Dette vil si at dersom en utbygger opplever at fremtidige kjøpere er opptatt av egen parkeringsplass tilknyttet sin nye bolig, så er dette en vurdering som vil veie tungt for utbyggeren. Planleggere i kommunen er avhengige av denne utbyggeren for å utvikle tomten, men de har også som oppgave å følge nasjonale mål om nullvekst i privat bilbruk. Videre er det deres rolle å sørge for helhetlig planlegging i kommunen. Dermed må de også vurdere konsekvensene av økt trafikk i de aktuelle boligområdene, opp mot resten av kommunens innbyggere og interesser. Dette innebærer dialog og forhandlinger, preget av en nettverksorientert styringslogikk, mellom et mangfold aktører der kommunen bør innta rollen som styrende aktør (Nordahl, 2012). Kommunal arealplanlegging kan dermed argumenteres for å være preget av interessen motsetninger og skjeve maktfordelinger, som igjen opererer på bakgrunn av hierarkiske, markedsorienterte og nettverksbaserte styringslogikker. Dette mangfoldet kan, som jeg har vist til i diskusjonen over, skape utfordringer for den kommunale arealplanleggingen.

3.2.5 Planlegging av byregionen

I følge MacKinnon (2010) må skala ses på som et element i konfliktfylte sosiale, politiske, økonomiske og kulturelle prosesser. Jeg har til nå diskutert spenningene som kan oppstå mellom ulike interesser, styringslogikker og maktrelasjoner i planleggingsprosesser. I følge Rasmussen (2003) fungerte motstridende interesser som ulike kunnskapsregimer, faglige ståsteder og politiske målsettinger som barrierer for en sammenhengende og helhetlig planlegging av blant annet Osloregionen på 1900 tallet. Selvstendig beslutningsmyndighet i hver enkelt kommune har også vært en barriere for samhandling og sammenhengende planlegging på tvers av kommuner (Rasmussen, 2003).

Ekers et al. (2012) og Parker og Harloe (2015) har videre vektlagt de stadig mer uklare grensene mellom storby og utkant. Arbeidsreiser, samt sosiale, økonomiske, kulturelle og politiske relasjoner flyter på tvers byer og forsteder. Dette, i kombinasjon med konkurransen om å tiltrekke seg økonomisk- og kulturell kapital har derfor ført til at byer i større grad ses i sammenheng med nærliggende forsteder og områder. Det økte fokuset på miljømessig bærekraft og grønne transportløsninger har videre forsterket behovet for å samordne planleggingsprosesser og løfte fokuset fra storbyen til byregionen (Ekers et al., 2012; Lord og Tewdwr-Jones, 2015). Et godt eksempel på et slikt tiltak er vedtaket av Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus i 2015 (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015). Ved bruk av retningslinjer og plankart illustrer planen hvordan og hvor den ønskede utviklingen i Oslo og Akershus skal skje. Planen skal også legges til grunn for innsigelser dersom kommuneplanlegging strider mot den regionale planen. Den kan dermed ses på som et resultat av- og element i reskaleringen av både kommunale, men også private aktørers styringsroller, ettersom overordnede myndigheter kan benytte seg av planen til å fremme innsigelse mot uønskede planer.

Reskaleringen og omstruktureringen av den regionale skalaen kan, med utgangspunkt i Cox (1998), MacKinnon (2010) forstås som et resultat av statlig maktbruk for å oppnå nasjonale mål om helhetlig økonomisk og miljømessig bærekraftig utvikling. Med utgangspunkt i Jones (1998), kan plankartet i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus argumenteres for å bidra til at den regionale skalaen oppnår en viss form for fasthet, ettersom det illustrer, og dermed legitimerer hvilke områder som anses som «riktige» for utbygging. Dette regionale skala-rommet kan videre sies å ha strukturerende effekter (Brenner, 2001) på handlingsrommet og maktposisjonen til både kommunale og private aktører i arealplanleggingsprosesser.

4 Metode og datainnsamling

I dette kapittelet skal jeg først redegjøre og for- og diskutere valg av forskningslogikk og forskningsmetode. Ettersom dette er en kvalitativ studie, innebærer det at jeg har benyttet meg av en kvalitativ metode for innsamling av data. For å få best mulig forståelse for hvordan arealplanleggingen i Bærum fungerer i praksis, valgte jeg å benytte meg av intervjuer som metode for datainnsamling. Et av målene med dette kapitelet er videre å redegjøre for-, samt å reflektere over mine valg gjennom hele denne forskningsprosessen, for å styrke kvaliteten og troverdigheten ved denne studien.

Kvalitativ forskning

Winchester og Rofe (2016) definerer forskning som hele prosessen fra et spørsmål defineres til analyse og tolkning av funn og resultater. Målet med forskningen avgjør om man skal gjennomføre det Stratford og Bradshaw (2016) kaller for omfattende forskning, eller intensiv forskning. Omfattende forskning karakteriseres ved identifikasjon av generelle mønstre og forhold i samfunnet. Dersom et forhold er generelt, må det observeres over flere tilfeller. Dette innebærer at en observasjon av to eller flere fenomener må gjelde i flere tilfeller, gjerne kalt «case» i engelsk litteratur (Ragin og Amarosso (2011)). Det er ikke uvanlig å benytte seg av flere metoder i en forskningsprosess, likevel knyttes gjerne omfattende forskning til kvantitative metoder mens intensiv forskning knyttes til kvalitative metoder (Stratford og Bradshaw, 2011).

Baxter (2016) definerer en metode som en mekanisme for innsamling av data, og i denne oppgaven har jeg benyttet meg av en kvalitativ forskningsmetode. Fordelen med kvalitativ forskning er ifølge Ragin og Amarosso (2011) at det tillater forskeren å gå i dybden på sosiale fenomener. Mens kvantitativ forskning først og fremst kan gi en bred kunnskap om generelle tendenser og fenomener i samfunnet, kan kvalitativ forskning bidra til en dypere forståelse for hvordan og hvorfor enkelte sosiale fenomener oppstår og fungerer. Målet med min masteroppgave er ikke bare å undersøke hvorvidt regionale føringer og private aktører påvirker kommunale arealplanleggingsprosesser. Jeg ønsker også å finne ut hvordan og på hvilken måte kommunen blir påvirket. Winchester og Rofe (2016) skriver i den forbindelse at individuelle opplevelser og meninger knyttet til steder og hendelser ikke kan generaliseres. Disse erfaringene er likevel en del av en mangesidig virkelighet. Dette innebærer at selv om regionale føringer og private aktører viser seg å ha en generell påvirkning på alle berørte kommuner, er

det ikke gitt at dette utspiller seg likt i hver enkelt kommune. En kvalitativ forskningsmetode egner seg derfor som redskap når målet er å finne ut hva aktører gjør i et tilfelle, eller «case», hvorfor de agerer på en gitt måte og hva som fører til endringer i aktørers handlinger og den konteksten de befinner seg i (Stratford og Bradshaw, 2016). Kvalitativ forskning er dermed opptatt av sosiale strukturer og individuelle opplevelser Winchester og Rofe (2016).

4.1 Forskningslogikk og metodologi

Et kjennetegn ved kvalitativ forskning er at den gjerne er mindre strukturert enn andre typer samfunnsvitenskapelig forskning (Ragin og Amarosso, 2011). Stratford og Bradshaw (2016) skriver i den sammenheng at det finnes mange ulike måter å sette opp en forskningsprosess på, og at det ikke finnes kun en korrekt tilnærming. Likevel legger de vekt på viktigheten av å ha en gjennomtenkt og nøyaktig tilnærming til forskningsprosessen ettersom dette bidrar til å sikre kvalitet og presisjon i arbeidet. Blaikie (2007) har i den forbindelse redegjort for noen av de vanligste strategiene, eller logikkene, for å svare på forskningsspørsmål gjennom en forskningsprosess. Det er viktig å presisere at disse strategiene representerer idealer for hvordan kunnskap produseres heller enn strenge oppskrifter for hvordan forskningen utføres i praksis (Blaikie, 2007).

4.1.1 Valg av forskningslogikk

Den første forskningsstrategien kalles induksjon, eller induktiv forskning. Induksjon begynner med innhentning av data, etterfulgt av dataanalyse som til slutt utgjør generaliseringer eller universelle egenskaper (Blaikie 2007). Ragin og Amarosso (2011) argumenterer imidlertid for at denne forståelsen av induksjon er lite fruktbar innen samfunnsvitenskap ettersom de fleste tilfeller har unike karakteristikk og unntak. De påpeker dermed at induktiv forskning gjerne benyttes for å utarbeide ideer og konsepter som igjen kan sammenlignes med, styrke og svekke eksisterende ideer og konsepter.

Den neste forskningsstrategien som Blaikie (2007) presenterer kalles for deduksjon, eller deduktiv forskning. Deduksjon operer i motsatt retning til induksjon og begynner gjerne med en etablert generalisering, eller en ide dersom en tar utgangspunkt i Ragin og Amarosso (2011). Deretter utarbeides det en hypotese på grunnlag av denne ideen som testes gjennom innhentning

av data. Deduktiv forskning kan dermed styrke og svekke ideer som igjen kan føre til modifikasjoner og videre testing (Blaikie, 2007).

Dersom en ønsker å forklare underliggende strukturer og mekanismer som fører til en observert regularitet eller idé kan en benytte seg av en retroduktiv forskningsstrategi (Blaikie, 2007). Ifølge Ragin og Amarosso (2011) kan det være fristende å velge enten en deduktiv eller en induktiv forskningslogikk. Det er dog viktig å gjenta Blaikie sitt argument om at disse forskningslogikkene presenteres som idealer, og kan ikke knyttes direkte til en faktisk forskningsprosess. Ragin og Amarosso (2011) argumenterer i den sammenheng for at nesten all samfunnsvitenskapelig forskning inkluderer elementer fra både induktive og deduktive forskningslogikker. De underbygger dette ved å vise til at de fleste forskningsprosesser tar utgangspunkt i en eller annen form for idé. Selv om denne ideen kan være vag og upresis innebærer det likevel elementer av deduksjon. Videre argumenterer de for at nesten all samfunnsvitenskapelig forskning kan brukes til å videreutvikle teori ettersom samfunnsvitenskapelig teori i utgangspunktet er vag og upresis. Retroduksjon er ifølge Ragin og Amarosso (2011) en kombinasjon av induktiv og deduktiv forskningslogikk. Det kjennetegnes av en dialog mellom ideer og bevis, som også kalles data. Denne interaksjonen bidrar til teoretiske beskrivelser av sosialt liv som baserer seg på data.

En retroduktiv forskningslogikk

Gjennom arbeidet med denne oppgaven har jeg helt fra begynnelsen av bestemt meg for å ta utgangspunkt i et tema og deretter utarbeide en «arbeidsproblemstilling» som skal være førende for forskningsprosessen. Ettersom jeg har benyttet meg av en arbeidsproblemstilling har jeg hele tiden vært åpen for at forskningsprosessen også vil være en læringsprosess. Dette innebærer at jeg var forberedt på å endre både vinklingen på og fokuset i oppgaven i løpet av forskningsprosessen. Ettersom datainnsamlingen strakk seg over flere måneder har jeg benyttet meg av tiden mellom intervjuene til å lese meg opp på litteratur og forskning på bakgrunn av informasjon jeg fikk i ulike intervjuer. Denne prosessen skal jeg gå dypere inn på senere i kapitlet. Ifølge Stratford og Bradshaw er det ikke uvanlig at ulike stadier av forskningsprosessen overlapper hverandre eller utføres i ulik rekkefølge. Ragin og Amaroso (2011) redegjør også for at det er vanlig å jobbe frem og tilbake mellom ideer og data, eller bevis som de kaller det. En slik tilnærming karakteriserer en retroduktiv forskningslogikk som jeg beskrev over.

Intensjonen med denne oppgaven har ikke vært å finne opp hjulet på nytt. Det har snarere vært å belyse et relevant tema innen arealplanlegging ved bruk av kvalitativ metode. Ved å undersøke Bærum kommune fikk jeg muligheten til å undersøke hvordan og hvorfor arealplanprosesser påvirkes av regionale føringer og private aktørers interesser i en spesifikk kontekst. Det er strengt tatt ikke mulig å generalisere på bakgrunn av dette arbeidet. Likevel vil jeg argumentere for at det kan bidra til å bygge videre på, styrke og svekke eksisterende forskning som omhandler lignende temaer. Funnene som blir gjort i min oppgave kan også fungere som utgangspunkt for videre forskning. Med utgangspunkt i Ragin og Amarosso (2011) sin tilnærming til de ulike forskningslogikkene vil jeg derfor argumentere for at forskningsprosessen knyttet til denne oppgaven karakteriseres av en retroduktiv forskningslogikk.

4.1.2 Casestudie som metodologi

Som nevnt er et av målene ved kvalitativ forskning å gå i dybden på sosiale fenomener. Ragin og Amarosso (2011) skriver at kvalitativ forskning kan forstås som «data enhancers». Det vil si at dataene utvides og forsterkes ved å trekke frem flere meninger, egenskaper som ikke er åpenbare eller kun kommer frem ved å «lese mellom linjene», samt meninger og forklaringer som vanligvis ikke kommer frem. Forskeren kan dermed belyse enkelte temaer og tilfeller på en mer kompleks måte. Dette kan illustreres ved å vise til et av hovedtemaene i min oppgave. I stedet for å fokusere på *hvorvidt* regionale føringer har påvirket arealplanlegging i Bærum, benyttet jeg meg av kvalitativ forskning for å undersøke *hvordan*. I den sammenheng kom det tydelig frem at selv om regionale føringer har bidratt til en kursendring, blir det fortsatt tatt beslutninger som kan sies å stride mot målene i den regionale planen. Ved å benytte meg av kvalitativ forskning fikk jeg mulighet til å snakke med ulike interessenter for å undersøke hvilke grunnlag noen av disse beslutningene ble tatt på. Det kom fort frem at en enkelt beslutning ofte kunne knyttes til et mangfold faktorer. Dette kan det være krevende å få kunnskap om uten å ha muligheten til å gå i dybden og stille oppfølgingsspørsmål der det anses som relevant (Baxter, 2016).

Ved å utvide og forsterke data kreves det både tid og ressurser av forskeren. Dette er en medvirkende årsak til at mange kvalitative forskningsprosesser kun tar for seg ett eller et fåtall tilfeller, heretter referert til som case (Baxter, 2016). Baxter (2016) definerer en casestudie som en metodologi. Metodologi defineres igjen som teori om hva som kan forskes på, hvordan det

kan forskes på og hvilke fordeler dette innebærer. Ettersom en enkelt case tillater forskeren å gå i dybden på og forstå en eller flere problemstillinger argumenterer Baxter (2016) for at det kan bidra til å styrke, svekke eller medvirke til utviklingen av ny teori. Dette innebærer at selv om en studie basert på en enkelt case ikke kan benyttes til å generalisere, kan det likevel være relevant for videre forskning.

Valg av case og kritisk refleksjon

Min begrunnelse for å benytte meg av casestudie som metodologi var flere. Som jeg har redegjort for tidligere var jeg interessert i å forstå hvordan og på hvilken måte private aktører og regionale føringer påvirker kommunale arealplanleggingsprosesser. På grunn av oppgavens omfang og tidsbegrensning anså jeg det som mest fruktbart å velge en enkelt case for å få mulighet til å gå i dybden på de temaene som interesserte meg, som også er nevnt over. På bakgrunn av mitt interessefelt bestemte jeg meg også for å knytte min masteroppgave til et større forskningsprosjekt kalt Smart Mobility Suburbs (finansiert av forskningsprogrammet EnergyX, Norges forskningsråd). Valget av case ble dermed gjort innenfor rammene til forskningsprosjektet. Mitt ønske om å studere private interesser sin påvirkning på arealplanlegging var videre en medvirkende årsak til at jeg valgte å undersøke Bærum kommune. Ettersom Bærum er en svært ressurssterk kommune som i mange tilfeller har høye tomtepriser, anså jeg dette som et område som kunne være interessant å studere (se Røe, 2014).

Dette kan ifølge George og Bennett (2005) være en svakhet ved kvalitativ forskning. Dette begrunner de med å redegjøre for at kvalitativ forskning har som mål å finne underliggende og forårsakende mekanismer. Ved å velge ut en spesifikk case på bakgrunn av interesse eller antatt relevans risikerer forskeren å produsere en representasjon av sine funn der underliggende og forårsakende mekanismer som befinner seg utenfor omfanget av den valgte casen blir utelatt (George og Bennett 2005). Denne svakheten kan forskeren gjøre opp for ved å være tydelig når det gjelder studiens begrensning, samt de begrensninger som følger av casen sitt omfang. Ved å redegjøre for disse svakhetene og begrensningene utelukker ikke forskeren flere eller andre mulige årsaker og forklaringer på sine funn. Leseren blir også klar over hvilke rammer studien befinner seg innenfor (George og Bennet, 2005). Ifølge Dowling (2016) er kritisk refleksjon gjennom hele forskningsprosessen en nødvendighet for å sikre studiens kvalitet ettersom det tillater utenforstående å få innblikk i forskeren sitt ståsted og valg.

Sandvika som case

En av utfordringene med Bærum kommune er at det er en stor kommune med et flerkjernet preg og relativt store interne variasjoner. Ettersom Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (2015) har pekt ut Sandvika som regionby bestemte jeg meg for å velge Sandvika som case for å undersøke den kommunale arealplanleggingen i Bærum. Dette innebærer at hovedfokuset i datainnsamlingen var på Sandvika. Informantene mine trakk likevel frem eksempler fra andre områder i Bærum for å skape et mer helhetlig bilde av sine poenger. Jeg vil derfor argumentere for at funnene i denne studien bidrar til en dypere forståelse for hvordan arealplanlegging foregår i Bærum, og ikke bare Sandvika. Likevel er det naturligvis nødvendig med videre studier og undersøkelser for å danne et mer fullstendig bilde av Bærum kommunes planlegging i forhold til de regionale målsettingene og strategiene.

4.1.3 Transparens og troverdighet

Transparens er ifølge George og Bennett (2005) en nødvendighet for å sikre kvaliteten til en kvalitativ forskningsprosess. En årsak til dette er at det øker troverdigheten (Stratford og Bradshaw, 2016). Dersom denne studien skal legges til grunn for eller bidra til videre forskning er det nødvendig at andre forskere er klar over bakgrunnen for mine valg slik at de også er klar over eventuelle styrker og svakheter. Stratford og Bradshaw (2016) skriver i den sammenheng at ved å dokumentere alle stegene i forskningsprosessen åpner en opp for at andre forskere, veiledere og bidragsytere skal kunne kvalitetssjekke studien og gi tilbakemeldinger. Ettersom min masteroppgave er del av et større forskningsprosjekt, er det trolig at funnene som blir gjort i denne oppgaven vil videreføres og brukes i det videre arbeidet med forskningsprosjektet. Jeg har derfor redegjort for og diskutert hvilken forskningslogikk som karakteriserer forskningsprosessen tilknyttet denne oppgaven. Videre har jeg diskutert og begrunnet valg av metodologi, samt fordeler og ulemper ved dette valget. Ved å redegjøre for, samt diskutere beslutninger knyttet til de ulike stegene gjennom hele forskningsprosessen er mitt mål å sørge for transparens og troverdighet ved denne studien.

4.2 Metode: Det kvalitative intervjuet

Metode defineres som en mekanisme for å samle inn data (Baxter, 2016). Ifølge Ragin og Amarosso (2011) kan data forstås som studiens empiriske beviser. De redegjør videre for at nesten all kvalitativ forskning har som mål å konstruere representasjoner basert dyptgående og detaljert kunnskap om en eller flere caser. Valg og gjennomføring av metode er derfor svært

relevant for en casestudie ettersom det danner grunnlaget for hvordan casen blir representert (Ragin og Amarrosso, 2011). Det finnes flere metoder for hvordan en forsker kan gå frem for å tilegne seg kunnskap, en metode er å innta rollen som observerende aktør (Baxter, 2016). I mitt tilfelle var jeg interessert i få kunnskap om hvordan kommunal arealplanlegging påvirkes av regionale føringer og private aktørers interesser. Jeg anså det derfor som essensielt å snakke med aktører som er involvert i disse prosessene for å få en dypere forståelse av deres interesser, handlinger og erfaringer. Dette er årsaken til at jeg valgte å benytte meg av intervjuer som den dominerende metoden for datainnsamlingen.

Intervjuer egner seg ifølge Dunn (2016) til å fylle et gap i kunnskap som ikke kan fylles gjennom andre metoder som for eksempel observasjon eller spørreundersøkelser. Eksempler på slik kunnskap er motivasjoner, meningsdannelser og erfaringer. Intervju egner seg med andre ord for å forstå hvordan og hvorfor sosiale fenomener oppstår og utspiller seg. En styrke med å benytte seg av intervju som metode er ifølge Dunn (2016) at informanten kan rette opp i eventuelle misforståelser hos intervjueren. En annen styrke ved intervjuer er at informanten kan dele informasjon som er helt nytt for intervjueren, eller som intervjueren ikke har ansett som relevant. Intervjuer er med andre ord en egnet metode for å få dybdeforståelse (Dunn, 2016).

Dunn (2016) skriver at intervjuer handler om mye mer enn bare det å ta seg en prat. Et vellykket intervju krever grundige forberedelser og planlegging i forkant. Nøye bakgrunnsarbeid er en forutsetning for at forskeren skal få utbytte av feltarbeidet (Stratford og Bradshaw, 2016). Det er særlig to årsaker til dette. For det første utgjør som regel informantene store deler av dataene i studien. Dermed er det viktig at forskeren har nok bakgrunnsinformasjon til å vite hvem vedkommende ønsker å inkludere i studien (Stratford og Bradshaw, 2016). For det andre er bakgrunnsinformasjon en forutsetning for at forskeren skal vite hva vedkommende burde spørre etter og undersøke. Stratford og Bradshaw (2016) skriver den sammenheng at dyptgående intervjuer med «de riktige informantene» kan bidra til signifikant innsikt i forskningsprosjektets problemstillinger. Antall informanter trenger dermed ikke være avgjørende for studiens kvalitet så lenge forskeren har gjort bakgrunnsarbeidet og forberedt seg nøye.

4.2.1 Valg og rekruttering av informanter

Feltarbeidet for datainnsamlingen til denne studien fant sted fra september 2018 til januar 2019, med unntak av ett telefonintervju som ble utført i mai 2019. Det første intervjuet var et gruppeintervju med tre informanter som fant sted i begynnelsen av september 2018. Intervjuet

ble organisert av en av lederne for forskningsprosjektet som min oppgave er knyttet til. Dette viste seg å være svært fordelaktig. Stratford og Bradshaw (2016) skriver at kvaliteten og troverdigheten til en studie kan sikres ved å åpne studien opp for kritikk og veiledning gjennom de ulike stegene i studien. Ved å delta i et kvalitativt intervju sammen med noen som har erfaring fikk jeg nyttig veiledning og erfaring som jeg kunne bruke til å gjennomføre kommende intervjuer.

Etter det første gruppeintervjuet var gjennomført sto jeg for rekrutteringen av de resterende 14 informantene. Jeg benyttet meg av det Stratford og Bradshaw (2016) kaller for «purposive sampling». Det vil si at alle informantene ble kontakten med den hensikt å snakke med dem. Som jeg redegjorde for ovenfor krever denne formen for rekruttering grundig forarbeid. Jeg brukte derfor mye tid på å lese meg opp på Bærum kommune og spesielt Sandvika. Jeg studerte dokumenter og planer som tok for seg arealbruk og utvikling i Bærum. For å få et dypere innblikk i og forståelse for hvilken kontekst planarbeidet i Bærum utspilte seg i, brukte jeg også mye tid på å lese kronikker og artikler i Asker og Bærum's lokalavis Budstikka. Dette var svært nyttig ettersom det ga meg innsikt i ulike saker og problemstillinger fra flere perspektiver. Det bidro også til å gjøre meg bevisst på personer som kunne være interessante å kontakte angående intervju til min oppgave.

Ettersom epost lett kan overses, eller glemmes, bestemte jeg meg for å kontakte mine informanter over telefon i første omgang. Deretter tilbød jeg å sende en mer utfyllende epost med informasjon om forskningsprosjektet, min masteroppgave, samt hovedtemaene jeg var interessert i å diskutere under intervjuet. I noen tilfeller var informantene interessert i mer detaljert informasjon om hva jeg ønsket å snakke om på intervjuet. Derfor tilbød jeg også å sende intervjuguiden til de som var interesserte i det. Den første informanten jeg kontaktet var ikke interessert i å stille opp i et intervju. Jeg fikk totalt to avslag i prosessen med å rekruttere informanter. Avslagene bidro til å at jeg ble ekstra bevisst på hvordan jeg kontakten de resterende informantene mine. Jeg var også veldig tydelig på hvor jeg hadde fått kontaktinformasjonen fra og hvorfor jeg kontaktet hver enkelt informant slik Dunn (2016) påpeker. Utover de to avslagene var mitt inntrykk at de andre informantene var både villige til og interesserte i å bidra til forskningsprosjektet.

Som jeg redegjorde for ovenfor hadde jeg plukket ut noen informanter som jeg ønsket å rekruttere til studien. De resterende informantene rekrutterte jeg på bakgrunn av informasjon jeg fikk i intervjuene. Dermed kontaktet jeg ikke alle mine informanter på en gang. Ettersom

Bærum er en av de største kommunene i Norge er det svært mange ansatte i kommunen som kunne vært aktuelle å ta en prat med. Jeg anså det derfor som veldig nyttig at informanter som var sterkt involvert i de prosessene jeg ønsket å undersøke pekte ut personer som de mente kunne være spesielt interessante å prate med. Dette var trolig en medvirkende årsak til at jeg opplevde alle intervjuene jeg gjennomførte som å være svært informative og lærerike. Noen informanter var veldig fleksible med tanke på når de kunne gjennomføre intervjuet, mens andre informanter var avhengige av å avtale tidspunkt for intervju flere uker frem i tid. Denne måten å rekruttere informanter på var en medvirkende årsak til at datainnsamlingen strakk seg over fem måneder.

I første omgang anså jeg dette som en utfordring ettersom datainnsamlingen ble noe oppstykket. I ettertid anser jeg det imidlertid som en styrke. Det er fordi tiden mellom intervjuene ga meg mulighet til å transkribere intervjuene, samt sette meg inn i hvert enkelt intervju. Dette ble videre førende for hva slags teori jeg videre valgte å fordype meg i, samt i hvilken retning det videre arbeidet med oppgaven tok. Det er likevel viktig å presisere at jeg hele tiden har forholdt meg til en arbeidsproblemstilling som har satt rammer for «bevegelsesrommet» mitt. Jeg vil hevde at utvalget av informanter og deres posisjon i forhold til det fenomenet jeg ønsket å undersøke bidro til at jeg ønsket å vinkle min oppgave i en retning der jeg tok tydeligere utgangspunkt i kommunens rolle. Ifølge Dunn (2016) er en av styrkene ved kvalitative intervjuer at forskeren kan være åpen for ny informasjon og lærdom som kan forme retning og bygges videre på i løpet av forskningsprosessen. Å bevege seg frem og tilbake mellom data og teori i et forskningsprosjekt er som nevnt heller ikke uvanlig.

4.2.2 Intervjuguiden

Bakgrunnsarbeid i forkant av et intervju gjør at forskeren kan sette seg inn i konteksten som informanten befinner seg i og fenomenet som skal undersøkes. Dette arbeidet kan og vil trolig være førende for hva slags spørsmål forskeren ønsker å stille sin informant (Dunn, 2016). For å være sikkert på at en ikke glemmer å ta opp viktige poenger, temaer eller spørsmål kan det være lurt å utarbeide en intervjuguide i forkant av intervjuet. En slik guide eller liste kan inneholde alt fra stikkord og stikksetninger til godt formulerte spørsmål som følger en gitt struktur (Dunn, 2016). Ettersom min oppgave er knyttet til et større forskningsprosjekt fikk jeg muligheten til å ta utgangspunkt i en ferdig utarbeidet intervjuguide. Jeg hadde gjort en god del forarbeid i forkant av hvert enkelt intervju. Derfor anså jeg det som nødvendig å modifisere og

tilpasse intervjuguiden til konteksten, og spesifikke spørsmål jeg var opptatt av i min studie, for å få mest mulig utbytte av intervjuet. Jeg ønsket også stille forberedt til hvert enkelt intervju av respekt for informantene som hadde satt av tid i en travel hverdag. Guiden besto av omtrent to sider med ulike temaer. Under hvert tema var det formulert flere spørsmål, og i noen tilfeller underspørsmål og stikkord tilknyttet et bredere spørsmål eller tema.

Bruken av intervjuguide kan ifølge Dunn (2016) være fordelaktig av flere grunner. For det første skaper det en sikkerhet for forskeren, som ved hjelp av interguiden kan sikre at intervjuet ikke sporer av. Det er også mulig å lese raskt gjennom intervjuguiden i løpet av intervjuet for å sjekke at et viktig tema eller spørsmål ikke har blitt utelatt. En annen styrke ved å benytte seg av en lignende intervjuguide under alle intervjuene er at det sikrer at spørsmålene blir stilt på samme måte til hver informant. Med dette menes det ikke at jeg som forsker ønsker å dra informasjon ut av mine informanter som passer mine argumenter og ideer. Intervjuguiden skaper en sikkerhet i at jeg holder meg til lignende spørsmål og tar opp samme temaer i alle intervjuene. På den måten kan jeg få kunnskap om ulike perspektiver og erfaringer knyttet til samme sosiale fenomen (Dunn, 2016).

4.2.3 Semistrukturerte intervjuer

Bruk av intervjuguide som jeg beskrev ovenfor er vanlig når en ønsker å gjennomføre et semistrukturert intervju. Semistrukturerte intervjuer kjennetegnes av at de følger en viss orden ettersom intervjuguiden legger føringer for de viktigste temaene og spørsmålene som bør tas opp. Ved å stille åpne spørsmål får likevel informanten fleksibilitet til å vinkle svarene sine slik de ønsker. Intervjueren åpner dermed for at samtalen kan lede i ulike retninger og by på ny informasjon som ellers ikke hadde oppstått (Dunn, 2016). Jeg hadde lest mye om Bærum kommune og relevant forskning og teori i forkant av intervjuene. Denne bakgrunnskunnskapen, i kombinasjon med arbeidsproblemstillingen min, bidro til at jeg hadde en relativt klar idé om hva slags temaer og problemstillinger jeg ønsket å ta opp. Mitt mål med studien var å få en dypere forståelse for hvordan disse sosiale fenomenene som beskrives i teorien, utspiller seg og fungerer i en kontekst som jeg ikke befinner meg i til daglig. Informantene ble som nevnt plukket ut fordi jeg og andre informanter anså disse personene som sterkt involvert i prosessene jeg ønsket å undersøke. For at jeg skulle kunne ta opp nødvendige temaer og i tillegg være åpen for at mine informanter kunne sitte på annen relevant kunnskap, var semistrukturerte intervjuer etter mitt syn som den mest fruktbare metoden (Dunn, 2016).

Ifølge Dunn (2016) kan det være lurt å innlede intervjuene med en liten samtale og enkle innledende spørsmål. Dette kan bidra til å bygge tillitt og å gjøre informanten mer komfortabel, noe som kan være avgjørende for et vellykket intervju. Jeg innledet derfor alle intervjuene med å presentere meg selv, forskningsprosjektet jeg er med på, samt min masteroppgave og arbeidsproblemstilling. Videre stilte jeg noen innledende og åpne spørsmål om informanten sitt arbeid og sin relasjon til Sandvika og Bærum. Dette hjalp meg å plassere informantene i en kontekst. Dessuten ga det informanten mulighet til å adressere problemstillinger og temaer som de anså som relevante og viktige. Intervjuene fulgte dermed ikke en fast orden. Intervjuguiden tillot meg likevel å sørge for at viktige temaer og spørsmål ble dekket. Denne fleksibiliteten viste seg å være både utfordrende og givende. Det kunne være utfordrende fordi informantene kunne ta opp temaer som jeg var mindre kjent med. I de situasjonene var det krevende å formulere relevante og gode oppfølgingsspørsmål ettersom jeg måtte fokusere ekstra på å lytte og lære av det informanten fortalte meg. I disse situasjonene var det spesielt nyttig å ha en såpass detaljert intervjuguide som hjelpemiddel til å formulere gode oppfølgingsspørsmål. Utover denne utfordringen anså jeg fleksibiliteten i intervjuene som en fordel ettersom det ga informantene mulighet til å fremme sine erfaringer og perspektiver. Ettersom intervjuguiden var ment som et veiledende hjelpemiddel kunne jeg stille oppfølgingsspørsmål som bygget videre på interessante poenger som trolig ikke hadde kommet ordentlig frem i et strukturert intervju (Dunn, 2016).

To av de tolv gjennomførte intervjuene var gruppeintervjuer. I likhet med det første gruppeintervjuet som jeg redegjorde for over, besto det andre gruppeintervjuet av 3 informanter. Jeg hadde i utgangspunktet kontaktet en av de tre informantene på bakgrunn av en anbefaling fra et annet intervju, samt informasjon jeg hadde funnet da jeg satte meg inn i situasjonen i Bærum kommune. Vedkommende fremsto som interessert og engasjert og rekrutterte to ytterligere informanter til intervjuet. Begge gruppeintervjuene skilte seg fra intervjuene med kun én informant. Det er fordi informantene kunne utfylle hverandres oppfatninger, diskutere og resonnerer seg frem til felles poenger basert på hver enkelt sin erfaring. Denne interaksjonen mellom informanter kan ifølge Cameron (2016) være en styrke når hensikten er å forstå de mangesidige meningsdannelsene og erfaringene som kan knyttes til steder, forhold og hendelser. Et eksempel på dette er debatten rundt Avtjerna som er et omstridt og mulig fremtidig utbyggingsområde i utkanten av Bærum. I et av de to gruppeintervjuene kom det frem at det var delte meninger knyttet til dette prosjektet. Slike observasjoner er interessante ettersom det understreker samtlige forfattere sine argumenter om at kvalitativ

forskning er egnet for å forstå de mangesidige meningene som utgjør en flytende virkelighet (Winchester og Rofe, 2016). Som forsker var disse sidene ved gruppeintervjuene svært viktige og lærerike, ettersom det minnet meg på og bekreftet det faktum at selv om Bærum kommune opptrer som én aktør i mange tilfeller, så består også kommunen av et mangfold aktører med ulike mål, meninger, faglig bakgrunn og interesser.

4.3 Behandling av dataene og kritisk refleksjon

Tidligere i oppgaven diskuterte jeg Ragin og Amarosso (2011) sine argumenter for at kvalitativ forskning handler om å utvide, tydeliggjøre og forsterke dataene for å kunne skape en representasjon av den studerte casen. En forutsetning for å få til dette er at forskeren, som i dette tilfellet er meg selv, går gjennom dataene og analyserer og transformerer dem (Dunn, 2016).

4.3.1 Opptak og transkripsjon

En slik transformasjon av dataene krever tilgang til dataene i ettertid av intervjuene. Jeg valgte å benytte meg av en lydopptaker, slik at jeg kunne få en så nøyaktig og representativ versjon av intervjuene som mulig. Dette lot meg også å fokusere på informanten slik at jeg kunne formulere relevante svar og oppfølgings spørsmål. Bruk av opptaker under intervjuer kan sånn sett fungere som et redskap for å styrke kvaliteten til dataene ettersom det øker fokuset mitt på informanten i løpet av intervjuet og gir meg mulighet til å gå tilbake og se over alle intervjuene i ettertid. På den andre siden kan bruk av opptaker medvirke til at informanter føler seg mindre avslappet og trygg på hva som kan og burde deles (Dunn, 2016). Dette kan igjen bidra til at vedkommende holder tilbake på noen typer informasjon.

Før jeg satt i gang hvert enkelt intervju redegjorde jeg for hva jeg ønsket å snakke om på intervjuet, samt hva min masteroppgave skulle handle om. Deretter spurte jeg om det var greit at jeg tok opp intervjuet. Jeg var tydelig på at informanten ville forbli anonym og at opptakene kun skal brukes for å få en så nøyaktig representasjon av intervjuet som mulig. I ettertid seg jeg dog at dette er noe jeg burde tatt opp i forkant av alle intervjuene. Dette er fordi én av mine totalt 16 informanter ikke var komfortabel med å bli tatt opp fordi vedkommende var usikker på nøyaktig hva som ville bli tatt opp i løpet av intervjuet. Vedkommende var likevel komfortabel med at jeg tok notater, og jeg opplevde intervjuet som åpent, avslappet og ærlig.

Transkripsjon

Det kan være krevende å analysere intervjuer uten å transkribere dem først, ettersom en nedskrevet versjon av intervjuene forenkler koding og organisering av dataene. Transkripsjon er også nyttig for å sette seg bedre inn i og bli bedre kjent med dataene (Dunn 2016). Opptak av intervjuer sikrer som nevnt en så nøyaktig representasjon av det originale intervjuet som mulig. Det er likevel viktig å påpeke at en rekke faktorer kan gjøre det vanskelig å få en ordrett nedskrevet versjon av intervjuet (Dunn, 2016). Dette viste seg spesielt da jeg skulle transkribere gruppeintervjuene ettersom informantene kunne snakke i munn på hverandre i de mer ivrige diskusjonene. Andre faktorer som bakgrunnsstøy eller mumling kunne også bidra til jeg ikke klarte å identifisere hvert eneste ord. Jeg vil likevel argumentere for at det alltid var mulig å forstå informanten sitt poeng, samt konteksten det ble fremmet i fordi det kun var snakk om noen hull her og der grunnet uforståelige ord. Jeg har likevel vært veldig varsom med å benytte meg av de delene av dataene som inneholder hull for å sikre et så troverdig resultat som mulig.

4.3.2 Analysen: Gjennomføring og kritisk refleksjon

Jeg benyttet meg av koding for å analysere dataene mine, og tok i bruk dataprogrammet NVIVO ettersom det er egnet for å kode kvalitativ data. Ettersom jeg allerede hadde lest gjennom og hørt på alle intervjuene flere ganger hadde jeg dannet meg et bilde som ble førende for hvordan jeg valgte å organisere kodene mine. Poenget med å kode er å trekke ut relevant informasjon og plassere det under ulike kategorier for å redusere datamengden (Dunn, 2016; George og Bennett, 2005). En kode kan dermed knytte sammen informasjon fra flere intervjuer noe som gjør det enklere å samle og organisere data basert på temaer. Denne fasen av forskningsprosessen er ikke uproblematisk ettersom det innebærer en selektiv gjennomgang av dataene. Ved å sortere informasjon som jeg anser som relevant, utelater jeg annen informasjon (George og Bennett 2005, 93). George og Bennett skriver i den forbindelse at dersom forskeren baserer seleksjon av data på bakgrunn av tidligere teori, er en risiko at årsaksmekanismer som ikke redegjøres for i denne teorien også kan bli oversett av forskeren i sine egne dataanalyser. Problemstillingen ligner den George og Bennett tok opp i forbindelse med valg av case som jeg diskuterte tidligere i dette kapitlet.

Jeg har forsøkt å håndtere denne utfordringen knyttet til kvalitativ forskning og dataanalyse ved å gå tilbake til det originale intervjuet hver gang jeg har benyttet meg av et sitat eller informasjon fra en informant. Dette er for å dobbeltsjekke hvilken kontekst informasjonen er

hentet ut fra og hindre eventuelle misforståelser fra min side. Dette viste seg å være nyttig ettersom jeg kunne finne tilleggsinformasjon som bygget opp under og utvidet poenget jeg ønsket å fremme. I andre tilfeller bidro den større konteksten som jeg hentet sitatet fra til at jeg lot være å bruke sitatet og fjernet det fra koden eller kodet det om igjen. Dette er fordi jeg mistenkte at jeg nok hadde misforstått informanten sitt poeng da jeg kodet det i første omgang. Analysen har med andre ord vært en konstant prosess der jeg har gått frem og tilbake mellom transkriberte intervjuer, koder, selve oppgaven og teori. Videre har jeg ved flere tilfeller valgt å inkludere sitater fra informanter i oppgaveteksten i etterkant eller i forkant av at jeg selv diskuterer poenget til den siterte informanten. Dette er for at leseren skal ha mulighet til å danne seg en ide om empirien jeg baserer min analyse på.

Subjektivitet

Innsamling og analyse av data baserer seg på interaksjon mellom meg som forsker og mine informanter. Dette innebærer at jeg må ha en bevissthet omkring (Dowling, 2016). Min forståelse av virkeligheten og det fenomenet jeg ønsker å undersøke vil påvirke hvordan jeg gjennomfører forskningsprosessen. Det er naturligvis mulig å påvirke ens subjektive ståsted i en forskningsprosess til en viss grad, men det er ikke mulig å unnsnippe det helt (Dowling, 2016). Mitt subjektive ståsted kan gi seg utslag i alle stegene av forskningsprosessen. I teorikapitlet har jeg blant annet forsøkt å gjøre opp for dette ved å benytte meg av litteratur som belyser flere perspektiver på et fenomen. Som jeg redegjorde for tidligere i kapitlet, var valg av case også delvis basert på mine preferanser og interesser. Dette svekker ikke nødvendigvis studiens kvalitet, men det krever at jeg som forsker hele tiden er kritisk til mine valg og sørger for transparens gjennom hele prosessen (Dowling, 2016). Dersom denne studien skal legges til grunn for videre arbeid, er det viktig at det er tydelig hvilke rammer den befinner seg innenfor og hvor eventuelle begrensninger og svakheter ligger (George og Bennett, 2005).

Min subjektivitet påvirket også hvilken retning jeg ønsket å vinkle denne studien i. Som jeg nevnte tidligere, ble jeg spesielt interessert i å forstå arealplanleggingsprosesser i Bærum kommune med utgangspunkt i kommunens rolle. Dette er en medvirkende årsak til at 11 av mine 16 informanter arbeider i kommunen. George og Bennett (2005, 93) argumenterer også for at forskeren sitt valg av teori kan påvirke hva forskeren anser som relevant data. Jeg velger å legge det til grunn for å argumentere for at mitt valg av teori har påvirket hva slags kunnskap jeg legger til grunn for denne studien. Dette innebærer at jeg har gått inn i alle mine intervjuer med tanker og ideer knyttet til temaene jeg ønsker å diskutere. I noen tilfeller vil denne

bakgrunnskunnskapen ha vært førende for hvordan jeg har formulert oppfølgings spørsmål. En av fordelene ved å benytte seg av semistrukturerte intervjuer er i dette tilfellet at informanter også har påvirkningskraft på hva som blir tatt opp i intervjuet (Dunn, 2016). Jeg har derfor passet på å være åpen og sørge for at også informantene får frihet til å vinkle sine svar og påvirke intervjuets retning. Som tidligere nevnt har jeg heller ikke vært alene om å utarbeide intervjuguiden, noe som bidrar til å sikre kvaliteten på datainnsamlingen (Stratford og Bradshaw, 2016).

Representasjon og maktforhold

All kvalitativ forskning preges av maktforhold. Disse maktforholdene kan ifølge Dowling (2016) være asymmetriske og gi utslag under selve intervjuet. I mitt tilfelle vil jeg hevde at jeg var i en posisjon der jeg «studerte oppover». Det vil si at jeg var i det som kan kalles for den svakeste posisjonen ettersom jeg som student skulle forholde meg til personer som i mange tilfeller hadde høytstående stillinger og mye kunnskap og erfaring knyttet til det fenomenet jeg ønsket å undersøke. Til tross for at jeg, med utgangspunkt i teori, befant meg i et asymmetrisk maktforhold opplevde jeg ikke at dette forholdet markerte seg i intervjuene. Maktforholdet mellom meg og mine informanter er dog fremtredende i den forstand at mine informanter har gitt meg informasjon og kunnskap som jeg ved en senere anledning skal videreformidle (Dunn, 2016; George og Bennett, 2005). Jeg diskuterte tidligere at denne representasjonen innebærer en seleksjon av data som jeg anser som relevant for å svare på mine problemstillinger. Her er det imidlertid viktig å være klar over at jeg som forsker har et stort ansvar når jeg videreformidler informasjonen mine informanter har gitt meg (Dowling, 2016; George og Bennett, 2005). Jeg har forsøkt å belyse ulike poenger fra flere perspektiver. Videre har jeg gått gjennom dataene mine for å undersøke om et sitat eller poeng kan underbygges av utsagn fra andre informanter. Dette har jeg gjort for å redusere muligheten for at jeg representerer data som er tolket feil eller misforstått. Jeg har også benyttet meg av dokumenter fra Bærum kommune, samt tidligere studier som tar for seg Sandvika og Bærum for styrke troverdigheten ved representasjonene jeg fremmer i denne oppgaven.

I noen tilfeller har informanter uttrykt at jeg må bruke informasjonen de gir meg diskret eller at de ikke ønsker å bli sitert på en av uttalelsene sine. Som forsker er jeg helt avhengig av mine informanter for å kunne gjennomføre denne studien. Derfor har jeg et ansvar ovenfor mine informanter om å sikre deres samtykke i denne studien, samt deres anonymitet (Dowling, 2016; Dunn, 2016). Før intervjuet delte jeg derfor ut et skriv til mine informanter med informasjon

om hva deltakelse i denne studien innebærer, samt at de til enhver tid hadde mulighet til å trekke seg. For å sikre anonymiteten til mine informanter har jeg valgt å referere til dem en tittel som indikerer hva slags arbeidsoppgaver de er involverte i. Det vil si at jeg benytter meg av koder som foreksempel «Planlegger 1», «planlegger 2», «planlegger 3», planlegger 4», «politiker 1», «politiker 2», «utbygger 1» og utbygger 2» og «sivilsamfunnsaktør». Jeg har valgt å referere til mine informanter med disse kodene, med unntak av tre informanter (se vedlegg I), ettersom jeg mener det er nødvendig å ha en ide om hva slags type informant jeg referer til når jeg skal fremme argumenter, poenger og representasjoner. En stor del av denne oppgaven omhandler relasjoner mellom aktører som er involverte i planleggingsprosesser. Det er derfor vesentlig å ha en ide om hva slags type aktør som står bak ulike meninger og uttalelser. Størrelsen på Bærum kommune, samt mengden ansatte er også en medvirkende årsak til at jeg anser denne måten å referere til mine informanter på som trygg med tanke på å sikre deres anonymitet.

5 Bærum: En flerkjernet kommune

Bærum kommune, som er en del av Akershus Fylkeskommune, har nesten 127 000 innbyggere (SSB, 2019). Kommunen grenser til Oslo vest og beskrives gjerne som en forstadskommune til Oslo. Denne karakteristikken kan blant annet spores tilbake til 1872 da Drammensbanen åpnet med stasjon på Lysaker og i Sandvika. Åpningen av jernbanen ble raskt etterfulgt av stasjon på Høvik, Slependen og deretter Stabekk i 1884 (Bærum kommune, 2015). Dette førte til at antallet velstående mennesker fra Oslo som etablerte eiendommer og sommerhus i Bærum økte betraktelig. Utbyggingen langs jernbanen spredte seg også utover til andre deler av kommunen, og Bærum og Oslo ble sterkere knyttet sammen (Bærum kommune, 2015; Røe, 2011). Røe (2011) skriver at de første forstadslignende bebyggelsene dukket opp rundt Stabekk, Høvik, Blommenholm og Sandvika. Bærum opplevde dermed fremveksten av flere mindre knutepunkter fra slutten av 1800-tallet og utover 1900-tallet. Etter at privat bilbruk ble allment tilgjengelig fra 1960-tallet ble boligutbyggingen i Bærum i økende grad preget av spredning, også utenfor de etablerte knutepunktene (Bærum kommune, 2015; Røe, 2011).

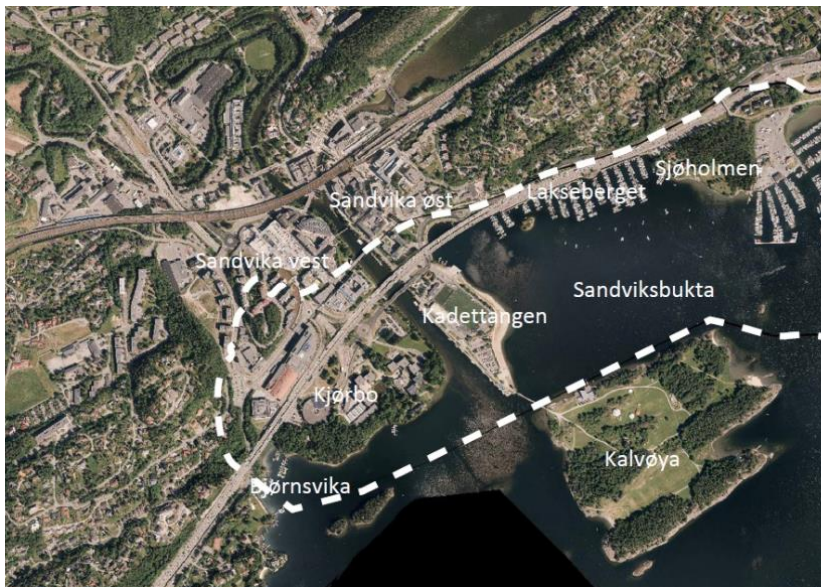
Med utgangspunkt i Bærums kommuneplan (2017a), samt uttalelser fra samtlige av mine informanter fra utbyggeren og kommuneadministrasjonen, ser det likevel ut til at mange av disse knutepunktene og sentrene fortsatt eksisterer i dag. Det kom blant annet frem i mine intervjuer med samtlige av kommunens planleggere, at kommunen styrer utviklingen i Bærum på bakgrunn av et senterhierarki, der stedenes historie og befolkning påvirker hvor i hierarkiet stedet befinner seg. Sandvika er et eksempel på et sted som befinner seg høyt i senterhierarkiet, der utbyggingen skal bære preg av urbanitet og høy arealutnyttelse. Stabekk derimot, befinner seg lengre ned i senterhierarkiet. Dette begrunnes blant annet med stedets historie og sivilbefolkningens holdninger til utbygging, ifølge en informant. De fleste steder består av mennesker med ulike erfaringer, interesser, verdier og meninger som er knyttet til disse stedene. Likevel er det ikke uvanlig at det er en dominerende fortelling eller representasjon som kommer til syne, dette gjelder spesielt i tilfeller der det settes i gang planarbeid for utbygging og utvikling (Røe, 2014). Bærum ser ut til å ha et flerkjernet preg der ulike steder i kommunen skiller seg ut på bakgrunn av den historiske og nåværende konteksten. Dette ser igjen ut til å ha påvirkende effekter på kommunens arealplanlegging.

5.1 Sandvika: Et sted preget av transformasjoner

I et dokument fra Bærum kommunes hjemmesider beskrives det gamle Sandvika fra 1800-tallet og tidlig 1900-tallet som et lite tettsted med sørlandspreget og hvite trehus. En reguleringsplan fra 1924 ga Sandvika navnet «den hvite byen ved sjøen», og Bærums hvite rådhus som ligger i Sandvika sentrum øst ble et resultat av denne visjonen (Bærum kommune, 2015). I tillegg til å romme flere industribedrifter var Sandvika helt siden midten av 1800-tallet et utfartssted for velstående Osloborgere som ønsket seg vekk fra storbyen. Siden den gang har Sandvika gjennomgått flere transformasjoner der mange av de karakteristiske trekkene ved byen kan sies å ha forsvunnet (Røe, 2011). På 1960- og 1970-tallet ble deler av Sandvika sentrum øst sin opprinnelige tre- og murbebyggelse revet for å sette opp en langt mer dominerende bebyggelse i betong, som ifølge Røe (2011) bærer preg av datidens modernistiske idealer. Videre ble det vedtatt å rive trehusbebyggelsen som preget Løkketangen, et område som ligger mellom Sandvika stasjon og Sandvikselva. Sandvika vest gjennomgikk også store forandringer på 90-tallet da Sandvika Storsenter som eies og drives av Thon ble oppført. Flere informanter fra kommunen, utbyggersiden og sivilsamfunnet har beskrevet storsenterets bebyggelse som tung og innadvendt. Sandvika har med andre ord gjennomgått en omfattende transformasjon siden reguleringsplanen fra 1924 ble vedtatt. Denne utviklingen har ifølge Røe (2011) bidratt til å hviske ut store deler av Sandvikas historie og legitimert en langt mer negativ omtale av byen. Dette samsvarer med en av mine informanter fra sivilsamfunnet som uttalte at Sandvika har et ufortjent negativt rykte på seg. Dette negative ryktet kommer ifølge informanten også til syne når Asker og Bærums lokalavis Budstikka omtaler Sandvika. Dette styrker Røe (2014) sin argumentasjon om at et steds kollektivt aksepterte representasjon ikke nødvendigvis stemmer over ens med de mangesidige meningene som knyttes til stedet av dets befolkning (Røe, 2014).

Det faktum at Sandvika regnes som forstadshovedstaden i Bærum, har bystatus og er pekt ut som regionby i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (2015), ser ut til å være medvirkende faktorer til at kommunen nok en gang har igangsatt planer om å transformere byen. På Bærum kommunes hjemmesider står det blant annet at Sandvika har behov for flere mennesker, boliger og grønne lunger for å skape mer liv i byen (Bærum kommune 2019). I den sammenheng pågår det nå planarbeid i Sandvika som legger opp til omfattende utvikling og transformasjon av syv områder (Bærum kommune 2019). Det første området er Sandvika sentrum øst som ligger øst for Sandvikselven (se kart under). Store deler av bebyggelsen skal nok en gang rives for å skape et langt mer urbant preg med opptil 800 nye leiligheter. Områdereguleringen for Sandvika sentrum øst ble vedtatt i mai 2017 (Bærum kommune 2017b). Videre skal Sandvika sjøfront utvikles og transformeres i forbindelse med at E18 etter

planen skal legges i tunnel under Sandvika. Det planlegges blant annet å bruke masser fra andre samferdselsprosjekter i Bærum til å fylle ut deler av fjorden (Bærum kommune 2019). Det tredje utviklingsprosjektet som skal ferdigstilles i løpet av sommeren 2019 er Elvepromenaden. Elvepromenaden er finansiert av kommunen alene og innebærer en opprustning av Sandvikselva, som deler Sandvika øst fra Sandvika vest, for å skape en offentlig møteplass med mulighet for turgåing, båtliv og andre aktiviteter. Videre har kommunen utviklet en ny badestrand og offentlig møteplass på Kadettangen som ligger ved Sandvikas sjøfront i Oslofjorden. Etter E16 er ferdig utbygget og lagt i tunell fra Kjørbo til Vøyen skal områdene Industriveien, Hamang og Franzefoss utvikles med over 2000 boliger til sammen. Hamang og Industriveien ligger nord i Sandvika vest, mens Franzefoss ligger et stykke nord for jernbanestasjonen i Sandvika øst (Bærum kommune 2019).



Figur 2: Kart over Sandvika
Kilde: (Bærum kommune 2019)

6 Den regionale planens påvirkning på kommunens arealplanlegging

I dette analysekapittelet skal jeg svare på den første problemstillingen: *Hvordan påvirkes arealplanleggingen og styringen av arealutviklingen i Bærum av regional plan for areal og transport?*

I den første delen av analysekapitlet diskuterer jeg hvordan det regionale nivået har fått en styrket rolle i Bærums arealplanleggingsprosesser. Denne reskaleringen av den nasjonale, regionale og kommunale styringsmakten kan videre sies å ha bidratt til en kursendring i Bærums arealplanlegging og styring av arealutvikling. Jeg kommer videre til å undersøke hvordan kommunen opplever og håndterer rollen som planleggende og styrende aktør i en situasjon preget av økte krav til samarbeid, samordning og styring av arealutvikling. Kapittelet avsluttes med å diskutere samordningen mellom Bærum kommune og eksterne aktører som påvirker kommunens arealplanlegging, samt den regionale planens faktiske påvirkning på arealplanleggingen i Bærum.

6.1 Den regionale planen: En styrket regional rolle

Addie (2013), Lord og Tewdwr-Jones, (2015), Rasmussen (2003), Priemus og Hall (2004), samt en rekke andre forskere, har argumentert for et behov for å løfte fokuset fra byer til byregioner. Nettverkene og relasjonene som eksisterer mellom forsteder og byer, har bidratt til en økt anerkjennelse om at disse områdene i stor grad er knyttet sammen. Addie og Keil (2015, 408) skriver at:

«Contemporary metropolitan growth dynamics have blurred the traditional boundaries—material and imagined—between the city and the suburbs, destabilizing conventional territorial definitions of urban regions which do not adequately account for the fluid multiscalar nature of the urban process.»

Den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus kan forstås som et tiltak for å håndtere disse utfordringene og kompleksitetene som det redegjøres for over. Osloregionen, som omfatter Oslo og Akershus, vil oppleve kraftig befolkningsvekst, opptil 350 000 mennesker i løpet av de neste 20 årene. Denne befolkningsveksten kan ifølge Regional plan for areal og transport bidra til at Osloregionen når målene om å bli en mer bærekraftig og

konkurransedyktig region. Planen legger videre vekt på at det krever at stat, fylke og kommuner i Osloregionen endrer kurs og samordner sin areal- og transportpolitikk (Oslo og Akershus Fylkeskommune 2015). I følge Keil og Young (2008) er fragmentert koordinering av transport og mobilitet en barriere mot den økonomiske utviklingen av Torontoregionen i Canada. En stor utfordring er at beslutninger som påvirker mobilitet i Torontoregionen skjer på flere skalaer uten samordning og direkte intensjoner om å utvikle regionen i en gitt retning.

Utfordringene som Keil og Young (2008) redegjør for samsvarer med mange av Rasmussen (2003) sine argumenter for hvorfor Osloregionen var preget av fragmentert utvikling i løpet av siste halvdel av 1900-tallet. I kapittel 4.1 under «styringsutfordringer» i regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus fremkommer det videre at fragmentert styring som følge av aktører med ulike målsettinger og interesser anerkjennes som en utfordring knyttet til vellykket regional planlegging (Oslo og Akershus Fylkeskommune 2015). Planen viser til plan og bygningsloven § 8-2 som sier at:

«Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen».

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus skal altså legges til grunn for staten, Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og kommunene i Akershus sine prioriteringer, samarbeid og planlegging (Oslo og Akershus Fylkeskommune 2015; pbl § 8-2). Planen redegjør videre for at de ulike forvaltningsnivåene har ulike oppgaver og ansvar innenfor sine områder som påvirker samordningen mellom areal og transport. Arealmyndigheten ligger hos hver enkelt kommune, mens samferdselsmyndigheten ligger hos fylket og staten. Både kommune og fylket er igjen avhengige av veivalgene som gjøres i de ulike organene. Staten er også avhengig i den forstand at det er der nasjonale mål, som gjerne påvirkes gjennom den kommunale og regionale planleggingen, vedtas (Higdem 2012; Oslo og Akershus Fylkeskommune 2015). Dette illustrer Cox (1998) sin teori om at selv om aktører forankrer aktiviteter innenfor et skalarom så samsvarer ikke nødvendigvis deres interesser og målsettinger. Målet med den regionale planen for Oslo og Akershus er derfor å koordinere og samordne disse oppgavene gjennom føringer som leder beslutninger og utvikling i en felles retning (Oslo og Akershus Fylkeskommune 2015).

Planen skal tilfredsstillende lokale og regionale behov for en bedre samordning og flyt av areal- og transportstrukturer på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Den skal også være et redskap for å møte nasjonale mål knyttet til klima, transport, dyrket mark og naturmangfold. Planen legger

derfor opp til at Osloregionen skal utvikles basert på en flerkjernet struktur som ivaretar eksisterende grønnstruktur. Det vil si at utbygging skal være arealeffektiv og konsentreres rundt eksisterende kollektivknutepunkter. Transportsystemet skal sørge for at byregionen er sammenknyttet internt, men også eksternt til resten av landet og utlandet. Ved å bygge ut rundt kollektivknutepunkter skal behovet for privat bilbruk reduseres. Dette er et veldig viktig element i den regionale planen ettersom den skal bygge opp under det nasjonale og regionale målet om nullvekst i biltrafikken. Nullvekstmålet begrunnes med at byområdene ikke har kapasitet til en økning i biltrafikk. Befolkningsveksten kommer videre til å føre med seg økt næringstransport. Planen legger derfor vekt på at veikapasiteten burde prioritere næringstransport til fordel for privat bilbruk (Oslo og Akershus Fylkeskommune 2015). Oslo og Akershus har i tillegg et mål om å halvere klimagassutslippene innen planperiodens slutt i 2030. Nullvekst i privat bilbruk vil være et viktig virkemiddel for å nå dette målet.

Den regionale planen redegjør videre for at arealbruk er det viktigste virkemidlet for å redusere bilbehovet og øke muligheten for sykkel og gange til daglige gjøremål (Oslo og Akershus Fylkeskommune 2015). Sykkel og gange regnes som billigere, mindre arealkrevende og sunnere fremkomstmidler enn bilbruk. Planen legger derfor vekt på at muligheter for å oppnå gangavstand mellom viktige funksjoner bør være førende for hvor arealutvikling skal skje, samt hvor ulike funksjoner blir plassert. Aksepten for å gå lenger øker dersom omgivelsene anses som attraktive og er preget av tett bebyggelse med varierende funksjoner. Godt tilrettelagte gå- og sykkelmuligheter er også en avgjørende faktor. Toleransen for lengre gangavstander er høyere fra bolig til kollektivtransport, enn fra kollektivtransport til arbeidsplass. Ifølge Nasjonal gåstrategi (2012) velger flere å bruke bil dersom reiseavstander blir på mer enn 1 kilometer, som antas å kreve mellom 5 og 10 minutters gange. Den regionale planen legger derfor føringer for hvor ulike funksjoner bør plasseres når områder utvikles.

Disse føringene innebærer at sentrumskjernen bør ligge innenfor 500 meter av et kollektivknutepunkt i prioriterte vekstområder. Sentrumsområdene skal videre være preget av attraktive miljøer med varierte funksjoner og tilbud som tiltrekker seg mangfoldige alders- og befolkningsgrupper. Deretter legger den regionale planen føringer om at arbeidsplasser ikke bør ligge mer enn 600 meter unna kollektivknutepunktet ettersom toleransen for å gå fra kollektivholdeplassen til arbeidsplassen generelt er lavere enn andre funksjoner. Når det gjelder boliger så er grensen satt til én kilometer unna sentrale kollektivknutepunkter. Utover dette har planen pekt ut Sandvika, Asker, Lillestrøm, Jessheim, Ski og Ås som skal fungere som

regionale byer. Disse områdene skal ta en høy andel av veksten som forventes i løpet av planperioden, samt ha god tilgjengelighet og være lett tilgjengelige i det regionale kollektivsystemet. Den anbefalte avstanden mellom bolig og kollektivknutepunkt er i disse områdene økt til 2 kilometer (Oslo og Akershus Fylkeskommune 2015).

I regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (2015) er det videre pekt ut et bybånd som defineres som: «det sammenhengende byområdet mellom Oslo og Asker, Lillestrøm og Ski». Sandvika, Asker, Lillestrøm og Ski ligger i dag innenfor det bybåndet som er definert av regional plan. De to resterende regionale byene, Ås og Jessheim ligger i samme retning som bybåndet strekker seg, men utenfor selve bybåndet. Planen beskriver bybåndet som svært sammensatt, noe som tyder på at det er ønskelig med en helhetlig og relasjonell tilnærming til Osloregionens utvikling. Mange av argumentene i den regionale planen stemmer også overens med forskning som fremmer økt fokus på byregioner og regional planlegging. I følge Priemus og Hall (2004) er det behov for å utvide omfanget til urban planlegging utover grensene til bykjernen. Dette er fordi skalaen for boligmarkeder, arbeidsmarkeder og mobilitet har økt. De benytter seg av begrepet «det urbane nettverket», og argumenterer for at planlegging på regional skala er bedre egnet for å ivareta nettverkene som strekker seg utover bygrensene (Priemus og Hall 2004, 347).

6.1.1 Kommunens arealplanlegging: En kommuneplan i tråd med regionale føringer

Et av virkemidlene den regionale planen tar i bruk for å sikre flerkjernet kompakt utvikling som ivaretar grønne arealer i Osloregionen er «langsiktig grønn grense» (Oslo og Akershus Fylkeskommune 2015). Denne grensen skal markere hvor veksten slutter og vernet begynner. Dette skal bidra til å stimulere for målrettet vekst innenfra og ut. Ved å definere en langsiktig grønn grense skapes det forutsigbarhet som gir tydelige rammer for hvor fremtidig vekst ønskes. Dette er dermed et virkemiddel for å sikre gjennomføring av den regionale planens målsettinger, som jeg har redegjort for.

Bærum kommune har satt av fem områder der de har utarbeidet forslag til langsiktige vekstgrenser (Bærum kommune 2017a). Den langsiktige vekstgrensen i Bærum tilsvarer det regional plan for areal og transport har kalt for «langsiktig grønn grense». Disse områdene er Sandvika, Fornebu, Bekkestua, Høvik og Fossum. Den langsiktige vekstgrensen for Fornebu

inkluderer også Lysaker som har svært gode kollektivforbindelser. En av informantene som jobber som planlegger i kommunen uttrykte blant annet:

«Vi var litt i forkant i forhold til vekstgrensen, vi var en av de første kommunene som jobbet med grønn grense.» (Planlegger 5, 2018).

Informanten uttrykte videre at de utarbeidet de langsiktige vekstgrensene i samarbeid med regionale aktører slik den regionale planen legger føringer om. I følge Bærums kommuneplan (2017a), bygger vekstgrensene videre på føringene fra den regionale planen om å utvikle tettsteder som legger opp til sykkel og gange. Dette innebærer at kommunen har tatt utgangspunkt i det de kaller for «10-minuttersbyen», som innebærer at det ikke skal være stort mer enn 10 minutters gange til stasjonen eller større sammenhengende grønnstrukturer i de prioriterte vekstområdene. Dersom gangavstand overskrider 10 minutter øker privat bilbruk ifølge nasjonal gåstrategi (2012), som også henvises til i den regionale planen. Flere av informantene jeg intervjuet i Bærum kommune har uttalt at kommunens arealplanlegging i stor grad baserer seg på føringene fra den regionale planen.

«Altså, det er jo den arealstrategien som er vedtatt som bygger veldig på den regionale planen i forhold til hvordan man skal utvikle kommunen, og at man jobber ganske slavisk etter den egentlig. Bygge tett og nært og høy kvalitet og god tilgang til grønnstruktur, men at man ikke skal spre seg så mye lenger, men heller gå inn da. Så har vi jo de vekstgrensene som vi har lagt nå i kommuneplanen.» (Planlegger 4, 2018).

Kursendring: Bærum kommune beveger seg vekk fra «den grønne bygda».

Ettersom store deler av Bærum ligger i det definerte bybåndet ble det, ifølge en av informantene fra planavdelingen, aldri noen store diskusjoner knyttet til forventet vekst i kommunen. Likevel har en rekke informanter uttrykt at arbeidet med den regionale planen har hatt påvirkningskraft på hvordan denne veksten håndteres i det fysiske landskapet.

«Regional plan for areal og transport legger jo lista ganske høyt der, og spisset jo dette budskapet veldig. Så vi er blitt enda mer konsekvente enn det vi nok ellers ville vært. Og da gjelder det å bygge rundt kollektivknutepunktene, også gjelder det å ikke bygge der hvor det blir bilbasert. Og du kan si at for noen år siden så var det sånn i Bærum at vi hadde også da en kommuneplan hvor vi bestemte hvor vi skulle bygge boliger. Men vi klarte ikke å styre utviklingen i henhold til planen, slik at der hvor vi ikke hadde sett for oss at det skulle komme mange boliger, der kom det mange boliger, i eplehageutbygginger og villaområdene og sånt. Mens der hvor vi hadde planlagt at det skulle komme boliger, der kom det ikke så mange boliger. Men nå har vi snudd hele det forholdet her rundt. Slik at nå kommer boligene der hvor vi vil at boligene skal komme.

Det er altså da Sandvika, det er Høvik, Stabekk, Lysaker og Fornebu. Langs bybåndet.» (Politiker 1, 2018).

Denne uttalelsen kom fra en politiker i Bærum kommune. Den indikerer en utvikling fra en situasjon preget av spredning og såkalt «eplehageutbygging», til et mer konsekvent fokus på konsentrert utbygging langs kollektivknutepunktene i Bærum. Dette er en utvikling som har blitt beskrevet av flere informanter som jobber med arealplanlegging i Bærum kommune. En av informantene uttalte at prosessen knyttet til regulering av Sandvika sentrum øst først skjøt fart i forbindelse med arbeidet knyttet til regional plan for areal og transport.

«Og da i 2006-2007 ble det satt i gang et planarbeid når det gjaldt hele Sandvika, og det resulterte i en kommunedelplan som ble vedtatt i 2010. Men den førte ikke til noe, det var ingen som ville realisere noe innenfor den kommunedelplanen, veldig lite. Også ble det arrangert en arkitektkonkurranse i 12-13 og samtidig så kom det nye dobbeltsporet med ny stasjon. Også så man et behov for at kommunen tok et tak for å utvikle, få fart i Sandvika. Før den tid så tror jeg nok holdningen politisk var at ting kommer til Bærum, ting kom til oss. Altså, vi hadde ikke behov for å gjøre noe særlig.» (Planlegger 8, 2018)

«Så etter hvert så dreide fokuset mot Sandvika, dette med samordna areal og transportplanlegging, knutepunktutvikling kom for fullt i, ja 2013 vil jeg si, 2012-2013.» (Planlegger 8, 2018).

Realiseringen av reguleringsprosessen i Sandvika sentrum øst kan tolkes som et konkret eksempel på politikerens skildring av kommunens endrede arealpolitikk. Dette underbygges av flere informanter som knytter godkjenningen av planene for Sandvika sentrum øst til det økte fokuset på knutepunktutvikling fra den regionale planen. Ifølge én informant har mange av Bærums politikere gjennomgått en modningsprosess, der ønsket om å ivareta «den grønne bygda» har utviklet seg til å godta mindre spredning og mer fortetting langs eksisterende knutepunkter. Dette støttes av samtlige av mine informanter:

«Men vi har klart og fått mye mer fokus på å bygge tett rundt knutepunktene, og det har vært en politisk reise hvor denne, denne samordna areal og transport, og den tenkningen som da ligger rundt det har manifestert seg.» (Planlegger 7, 2018).

Dette argumentet stemmer også overens med politikeren som uttalte at de ikke har vært flinke nok til å si nei der boliger ikke burde komme og ja der de burde komme. Dermed kom det for mange nye boliger i villaområder, mens det ble for lite utbygging langs kollektive transportårer. Informanten viste videre til Bærums kommuneplan (2017a) og uttalte at føringene fra den regionale planen, samt det økte fokuset på klima og miljø har vært medvirkende årsaker til at de nå har blitt mer konsekvente med tanke på hvordan de skal styre utvikling.

6.1.2 Reskalering av styringsmakt

Beskrivelsen ovenfor av utviklingen i kommunens politikk knyttet til arealbruk og utbygging styrkes av en annen planlegger i kommunen. Denne informanten bruker Kolsåsbanen som eksempel på kommunens tidligere manglende evne til å styre deler av utviklingen langs knutepunkter og kollektivtransport. Vedkommende sa at kommunen hadde flere reguleringsplaner langs stasjonene til Kolsåsbanen, men grunnet høye naboprotester ble det vedtatt mye lavere utnyttelse enn først ønsket. Ifølge informanten fikk Bærum kommune mye kritikk for dette fra blant annet fylkesmannen. Kritikken gikk spesielt ut på at når fylket investerer i kollektivtransport forventes det at kommunen fortetter i nærområdene og legger til rette for bruk av kollektivtransporten.

«Men dette skjedde jo parallelt med arbeidet med regional strategi. Så fylket hadde ikke det redskapet til å bruke det sånn formelt til innsigelse da.» (Planlegger 7, 2018).

Informanten sikter her til regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Planen skal brukes som grunnlag for å komme med innsigelse dersom planleggingsprosjekter i de berørte kommunene strider mot planens føringer (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015). Ifølge informanten er denne planen tydeligere på hva som anses som knutepunkter og hvilke områder som ønskes utviklet og ikke. Derfor er den i mange tilfeller enklere å bruke som grunnlag for innsigelse enn andre verktøy, som for eksempel Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (2014).

«Samordna areal og transport har jo vært kjent i 20 år, det er jo ikke noe nytt sånn. Men at dette kommer til å bli manifestert og at det vil komme sterkere pålegg ovenfra.» (Planlegger 7, 2018).

«Vår kommuneplan er i tråd med dette her så dette, det er ikke, vi manøvrerer ikke inn til at Akershus og Oslo og Staten vil måtte bruke slegge på oss fordi vi ikke innordner oss. Vi er på det sporet og det er korrekt spor. Også har det vært politisk håndverk for å få dette gjennom i partigrupper og sånt.» (Planlegger 7, 2018).

Ifølge informanten er argumentene, som brukes i den regionale planen om hva slags areal- og transportutvikling som er ønskelig fra et større samfunnsperspektiv, ingen nyhet i seg selv. Ettersom det regionale nivået, deriblant fylkesmannen, ikke har hatt tydelige nok redskaper til å fremme innsigelse mot uønsket arealutnyttelse, tyder uttalelsene over på at kommunen likevel har stått relativt fritt med tanke hvordan arealene utnyttes. Dette illustrerte informanten med eksempelet Kolsåsbanen. Vedkommende refererte videre til vedtaket av den regionale planen i 2015 og knyttet dette til godkjenningen av reguleringsplanene i Sandvika sentrum øst i 2017.

Kommunen legger der opp til en fortetting og utnyttelsesgrad som tidligere har vært helt ukjent i Bærum, ifølge informanten som er sitert over.. Dette samsvarer med Rasmussens (2003) kritikk av 60-tallets mislykkede regionale planlegging. Kommuner preges ifølge Rasmussen av ulike politiske og diskursive interesser som utgjør kommunens kunnskapsregime. Kommunens kunnskapsregime påvirker igjen hvordan kommunen utnytter sine arealer. Rasmussen (2003) mente derfor at regionale aktører må utstyres med visse redskaper, dersom de skal ha en reell påvirkningskraft på kommunens arealplanlegging.

Et slikt redskap kan være muligheten til å fremme innsigelse dersom kommunal planlegging strider imot føringene i den regionale planen. I regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (2015) står det blant annet at uregulerte områder som strider mot planens føringer skal tas ut av kommuneplanen. Flere av informantene mine har pekt på spesielt et område i Bærums kommuneplan som går under betegnelsen Avtjerna, som strider mot den regionale planen. Avtjerna ligger helt vest i Bærum, og er ikke tilknyttet noe form for kollektivknutepunkt. Området har ligget i kommuneplanen siden 1998 (Bærum kommune, 2017a). Flere av informantene som ble spurt om Avtjerna sa at det hovedsakelig ligger inne som et reserveområde. I forbindelse med arbeidet med Ringerikebanen blusset det likevel opp diskusjoner knyttet til utbygging av Avtjerna, og muligheten for å skape et nytt knutepunkt i Bærum, ifølge en informant fra den politiske siden. I 2017 ba Samferdselsdepartementet Jernbanedirektoratet om å vurdere en egen stasjon på Ringeriksbanen ved Avtjerna. Dette frarådet Jernbanedirektoratet, en tilråding som regjeringen støtter (Regjeringen, 2018), dermed falt argumentasjonen for å bygge ut Avtjerna bort ifølge informanten. Vedkommende mente derfor at prosjektet ikke er realistisk og at det foreløpig er lagt på is. Denne holdningen stemmer overens med uttalelser fra flere av informantene som jobber i Bærum kommune. Regional plan for areal og transport fremstår nå som hovedargumentet for hvorfor Avtjerna ikke anses som realistisk.

Et intervju med en annen politiker fra et annet parti indikerte imidlertid at det ikke råder overenstemmelse mellom politikere når det kommer til Avtjerna. Politikeren sa at vedkommende fortsatt jobber aktivt for at det skal komme stasjon på Avtjerna. En annen informant fra kommuneadministrasjonen uttrykte seg også positiv til utbygging på området, men hvorvidt det var snakk om de nærmeste årene, eller om det var i et langtidsperspektiv, er usikkert. Alt i alt tyder uttalelsene fra mine informanter på at det er delte meninger knyttet til utbygging av Avtjerna, men alle virker enige i at kollektivtransporttilbud er en forutsetning som

følge av de regionale føringene. Ettersom dette området strider mot den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus, har det dessuten blitt fremmet innsigelse fra fylkeskommunen og fylkesmannen mot at Avtjerna fortsatt ligger inne i kommuneplanen, ifølge en av planleggerne i kommunen. En annen informant fra planleggersiden, uttalte videre at fylkesmannen ville fremme innsigelse uavhengig av om det ble stasjon der eller ikke. I følge to av mine informanter, er det flere kommuner i Akershus som har områder som strider mot den regionale planen liggende inne i kommuneplanene sine. De mente at overordnede myndigheter var nødt til å fremme innsigelse mot Avtjerna selv om det ligger inne som en fremtidig boligreserve. Dette er for å sikre konsekvent og helhetlig gjennomføring av den regionale planen i hele byregionen. En av politikerne som jeg har intervjuet, uttalte at dersom et område som strider mot planen blir liggende, kan det utløse en rekke uønskede reaksjoner og konflikter i andre kommuner.

Det regionale skala-rommet ser dermed ut til å ha fått en større betydning i arealplanlegging i Bærum. Dette innebærer at deler av kommunens og statens styringsmakt har blitt omstrukturert og reskalert til det regionale nivået. I følge Jones (1998), MacKinnon (2010) og Cox (1998), kan en slik reskalering ses på som et element i konfliktfylte sosiale og politiske maktrelasjoner. Det var Stortinget som påla Oslo kommune og Akershus fylkeskommune å utarbeide en felles regional plan, blant annet for å sikre gjennomføring av nasjonale mål innen klima, miljø og arealbruk. Dermed kan det regionale skala-rommet sies å ha blitt styrket med formål i både å styre kommunal planlegging, og å overstyre kommunal planlegging som anses som uønsket av overordnede myndigheter (Jones, 1998; Lord og Tewdwr-Jones, 2015). Uttalelsene fra mine informanter tyder på at den regionale planen har skapt såpass tydelige føringer at det nå er lettere for overordnede myndigheter å komme med innsigelse til uønsket utbygging. Avtjerna og Kolsåsbanen er eksempler på dette, ifølge en av informantene som jobber med planlegging i kommunen.

En informant fra kommuneadministrasjonen, uttalte også at den regionale planen nok hadde vært medvirkende til at gjeldene arealstrategi ble vedtatt. En annen informant sa at det føltes bra å finne igjen argumentene som skulle brukes i den regionale planen:

«Jeg blir glad når jeg finner igjen de argumentene som skal brukes i den regionale planen, det er en liten knagg også må vi faktisk forholde oss til det. Jeg synes den er et bra faglig dokument å forholde seg til.» (Planlegger 5, 2018).

Som jeg har vist til tidligere knyttet en rekke informanter godkjenningen av planene for Sandvika sentrum øst til arbeidet med regional plan. Dette planarbeidet var igangsatt og initiert av kommunen før arbeidet med regional plan startet. Det kan dermed virke som at den regionale planen har bidratt til å legitimere gjennomføring av enkelte planer som ellers hadde vært krevende å få gjennom.

Ved å ta utgangspunkt i Jones (1998) sin forståelse av skala kan vedtaket Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus bidra til å legitimere konstruksjonen av et regionalt skalarom for at nasjonale mål om samfunnsutvikling skal gjennomføres og oppnås. Som Parker og Harloe (2015) argumenterer for, kan ikke slike byregioner forsås som ontologisk og naturlige gitte fenomener. Ved å benytte seg av plankart illustrer planen videre hvor fremtidig utvikling skal skje og hvor det ikke skal skje. Plankartet bidrar da til å representere og dermed legitimere utvalgte områder som mer sentrale enn andre områder for at regionbyen skal utvikles i en konkurransedyktig og bærekraftig retning. Det kan dermed påvirke hva som anses som sant om planleggingen av Osloregionen. Nasjonale politiske interesser og beslutninger kan i denne konteksten sies å ha omstrukturert og re-skalert kommunenes styringsmakt i Oslo og Akershus.

Det er imidlertid viktig å påpeke at det fortsatt er elementer ved Bærums kommuneplan som ikke er helt i tråd med Regional plan for areal og transport. Dette gjelder spesielt Fossum, som ligger helt nordøst i Bærum (Bærum kommune 2017b). Tidligere nevnte jeg at vekstgrensene er utarbeidet i samarbeid med fylket. Likevel kommer det frem i Bærums kommuneplan at en av områdene som omfattes av den langsiktige vekstgrensen er Fossum, til tross for at Ruter har uttalt at det kan bli krevende å oppnå nullvekst i biltrafikk dersom Fossum bygges ut (Bærum kommune 2017b). Dette redegjøres det også for i kommuneplanen, noe som tyder på at Bærum er bevisst på overordnede retningslinjer og føringer angående ønsket utvikling. Det kan dermed virke som at selv om den regionale skalaen har fått en tydeligere rolle i den kommunale arealplanleggingen, har kommunen fortsatt rom til å ta avgjørelser basert på egne interesser.

6.2 utfordringer ved oppfølging av regionale føringer

Jeg har til nå redegjort for og diskutert hvordan reskalering av statlig, kommunal og regional styringsmakt har styrket den regionale rollen i kommunale arealplanleggingsprosesser i Bærum. Flere informanter som jobber med planlegging i kommunen har likevel pekt på flere utfordringer knyttet til planlegging av gode tettsteder og byområder som prioriteter gående og

syklister, slik regional plan legger føringer om. En informant uttaler blant annet at det kan være utfordrende å få til en fruktbar samordning mellom aktører som drives av ulike målsettinger og interesser. Dette støttes av en annen informant som uttalte:

«Det er noe med å få til den samordningen mellom alle partene i et samarbeid hvis det skal være et samarbeid.» (Planlegger 1, 2018).

Sitatet samsvarer med det Vabo og Røiseland (2016) har kalt for «samstyringens paradoks». Det vil si at ulike interesser og maktforhold mellom aktører som inngår i et samarbeid kommer i konflikt med hverandre. I kapittel 3.2.2 diskuterte jeg hvordan dagens styringssystem i større grad enn tidligere er basert på forhandlinger, relasjoner og nettverk mellom et stort mangfold aktører. Samstyring innebærer dermed at ulike aktører er gjensidig avhengige av hverandre ettersom de ikke har nok kunnskap eller ressurser til å oppnå sine mål på egenhånd (Falleth og Saglie, 2012; Røiseland og Vabo, 2016). I praksis er dette samarbeidet likevel noe mer komplisert enn det som fremkommer av idealtypene som gjerne presenteres i teorien, slik informantene fra Bærum kommune indikerer over.

6.2.1 Motstridende interesser mellom offentlige aktører

Når det gjelder offentlige myndigheters interesser er det spesielt samordningen mellom arealmyndighetene og samferdselsmyndighetene som trekkes frem som en utfordring av de fleste informantene som jobber i kommunen. Bærum kommune har arealmyndigheten, mens fylkeskommunen og staten har samferdselsmyndigheten. Statens Vegvesen er en sentral aktør her ettersom det er deres oppgave å gjennomføre veiprojekter for både fylkeskommunen og staten. De har ansvar for fylkesveier på vegne av fylkeskommunen, og europa- og riksveier på vegne av staten (Statens Vegvesen, 2018). Kommunale veier derimot, er kommunens ansvar og planlegges og drives ut fra kommunens egen veinormal, ifølge en informant (Planlegger 3, 2018).

«Vi samarbeider godt med dem, men vi har så forskjellig mål. Så vi strever veldig med å få gode tettstedsmiljøer, og selv om mye av dette her er fylkesvei og fylkeskommunen egentlig har samme målsetting som oss. De har jo vært med å utarbeide denne planen [Regional plan for areal og transport], så er Statens Vegvesen veldig preget av drift og det gjør at vi streber med å få gode løsninger i tettstedene når det gjelder de fylkesveien som farer gjennom.» (Planlegger 8, 2018).

Sitatet tyder på at det er spenninger mellom kommunens og Statens Vegvesens interesser i flere av kommunens enkeltprosjekter, noe som samsvarer med flere andre informanter. Dette kan

fremstå som et paradoks ettersom Statens Vegvesen i dette tilfellet opererer på vegne av fylkeskommunen, som igjen har vært en sentral aktør i arbeidet med Regional plan for areal og transport. Informanten er likevel ikke alene om å ha denne oppfatningen. En annen informant som jobber som planlegger i kommunen, uttalte at det er konflikt mellom kommunen og Statens Vegvesen når det kommer til utforming av det lokale veisystemet som Statens Vegvesen har ansvar for. Informanten brukte Fornebu som eksempel og fortalte at kommunen ønsket å dimensjonere deler av veistsystemet der ut fra hva slags reisemønster de ønsket seg. Det innebærer mindre veikapasitet for biler, og bedre kapasitet for sykkel og gange. Dette ble imidlertid møtt med innsigelse fra Statens Vegvesen. Innsigelsen ble begrunnet med at veiens funksjon som beredskapsvei for E18 medfører visse kapasitetskrav for veien (Planlegger 4, 2018).

Flere informanter som jobber med planlegging i kommuneadministrasjonen, har uttrykt frustrasjon over at Statens Vegvesens retningslinjer og krav til veier ikke samsvarer med lokale behov i byområder. Falleth (2012) skriver at dette er en kjent problemstilling innen planlegging, ettersom arealplanlegging og transportplanlegging tilhører to ulike styring- og verdisystemer. Mens arealplanlegging baserer seg på det Falleth (2012) kaller for lokal regelstyring, så er transportplanlegging i større grad preget av statlige økonomiske virkemidler. Dette underbygges av samtlige informanter. En informant har blant annet uttalt at det er krevende å planlegge gode byområder som legger opp til grønn mobilitet når ulike aktører operer ut fra ulike føringer og målsettinger (planlegger 6, 2018). Informantene mine har vist til både Fornebu, Bekkestua og Høvik for å eksemplifisere at dette er en gjentakende utfordring.

Regionbyen Sandvika

Spenninger mellom transport- og arealplanlegging ser også ut til å skape utfordringer for utviklingen av Sandvika, som regional plan har pekt ut som regionby. Sandvika grenser til Oslofjorden på østsiden, men flere informanter sier at E18 oppleves som en barriere mellom Sandvika sentrum og fjorden. I forbindelse med at det skal komme nytt hovedveisystem mellom Lysaker og Asker er det imidlertid planlagt å legge E18 i tunnel gjennom Sandvika. Dette er, ifølge en informant fra kommuneadministrasjonen, en unik mulighet til å åpne Sandvika sentrum opp mot fjorden og skape et attraktivt byrom. En annen informant fra kommuneadministrasjonen peker på at det kan frigjøre kapasiteten i det lokale veisystemet over bakken som da vil gå gjennom Sandvika. Likevel har mange av informantene i Bærum kommune gitt uttrykk for at Statens Vegvesens mål for E18-prosjektet ikke samsvarer med

Bærum kommunes mål om utviklingen av Sandvika som regionby. En informant uttalte i den sammenheng:

«Vi driver jo også på med prosjektet nede langs E18 og sjøfronten-prosjektene. Og det er jo mer sånn, vi må ta inn over oss alle aspektene med vei og mobilitetsbiten pluss byutviklingsbiten, det er komplekst.» (planlegger 4, 2018).

Informanten sier videre at de forsøker å få Statens Vegvesen til å endre tankegang med tanke på hvordan det nye veisystemet over bakken skal utformes. En annen informant utdyper denne problemstillingen. Vedkommende forklarer at kravene for det nye veisystemet over bakken legger opp til en kapasitet som ut fra føringene i regional plan ikke er i overensstemmelse med behovene til et byområde:

«Det som er noe av hovedutfordringene som gir problemer der. Det er jo at den veien, eller gata som skal ligge framfor her, den skal ha, når man planlegger en vei eller gate så handler det jo om veien sin funksjon. Og den funksjonen der skal jo være at den skal kunne være en beredskapsvei for E18. Og det er det som forkludrer hele greia her fordi at da er det visse krav til framkommelighet på den. Når de kravene ligger der så er det veldig vanskelig å lage noe som passer til et byområde sånn som vi har tenkt her. Og det som er litt, som jeg sliter litt med å forstå, det er at når man lager to-løpstunnel for E18 under Sandvika for å frigjøre til byvekst oppå så skal egentlig, per definisjon, en sånn toløpstunnel være beredskapsvei for hverandre. Altså stenges den ene så skal trafikken overføres. Og da er det jo egentlig litt smør på flesk å skulle ha noe oppå.» (Planlegger 1, 2018).

Dette er også noe av årsaken til at kommunen ble møtt med innsigelse for sine planer på Fornebu som jeg nevnte tidligere i oppgaven. Kravene for veisystemet over E18 legger opp til en kapasitet som ifølge flere av mine informanter ikke samsvarer med at det skal være et byområde. Regional plan for areal og transport har, som nevnt, lagt en rekke føringer om hvordan planlegging av byområder og tettsteder skal legge til rette for grønne mobilitetsløsninger. Et sentralt argument som går igjen flere ganger er at den regionale planen skal bidra til nasjonale og regionale mål om nullvekst i biltransport (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015). Informanten som ble sitert over har uttalt at kravene som stilles til det nye veisystemet som skal bygges der E18 går gjennom Sandvika i dag, er ødeleggende for nullvekstmålet. Dette er, ifølge en informant, fordi det legges opp til en veikapasitet som kan håndtere langt mer biltrafikk enn det mine informanter gir uttrykk for at er ønskelig og nødvendig dersom biltrafikken skal ned (Planlegger 1, 2018). Dette underbygges også av en annen informant:

«Det planlegges for mye vegutbygging og det er ingen erfaring som tilsier at det blir mindre bilkjøring jo mer vei du bygger. Så kan folk si noe annet, men det er ingen erfaring som tilsier det.» (Planlegger 9, 2018).

Informanten sa videre at vedkommende tror det blir vanskelig å nå nullvekstmålet med den veikapasiteten som det legges til rette for i Bærum. Samtlige informanter har uttrykt frustrasjon over at Statens Vegvesen planlegger et veisystem på vegne av staten, gjennom et byområde som det foreligger et nasjonalt nullvekstmål til. Det faktum at Statens Vegvesen også har innsigelsesmyndighet gjør samordningen mellom kommunen og Statens Vegvesen mer krevende, ifølge en informant fra planavdelingen. Samstyrings paradoks (Røiseland og Vabo 2016) ser dermed ut til å være en relevant problemstilling i Bærum kommune. Regional plan legger opp til samordning mellom samferdselsmyndighetene og arealmyndighetene ettersom de er gjensidig avhengig av hverandre (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015). Som jeg har diskutert over, ser denne samordningen likevel ut til å preges av en skjev maktfordeling som kan sette Statens Vegvesen i en overlegen posisjon dersom det er uenigheter.

6.2.2 Bærum som arena for konfliktfylte prosesser

Utfordringene som redegjøres for over samsvarer med Cox (1998) sin forståelse av skala-rom som elementer i konfliktfylte sosiale prosesser. Et slikt skala-rom kan for eksempel være Bærum kommune. Cox argumenterer for at aktiviteter som foregår innenfor et skala-rom ikke foregår i et vakuum, og kan derfor ikke reduseres til dette skala-rommet. Aktørene som opererer innenfor et skala-rom vil gjerne ha det Cox kaller for «spaces of engagement» og «spaces of dependence». Dette innebærer at de kan forankre aktiviteter geografisk, men at de gjerne har relasjoner, nettverk og interesser som strekker seg langt utenfor dette området, eller skala-rommet.

I dette tilfellet som jeg har redegjort for ovenfor, har Statens Vegvesen forankret aktiviteter i Bærum kommune på vegne av staten. Samtlige informanter indikerer likevel at interessene og målene som er knyttet til disse prosjektene ikke samsvarer med regional plan eller Bærum kommunes interesser. I likhet med Statens Vegvesen, eksisterer det en rekke andre aktører som blant annet private utbyggere, innbyggere, politikere og kommunale planleggere som alle har forankret aktiviteter i Bærum. Alle disse aktørene vil, slik Cox redegjør for, ha interesser som strekker seg i ulike retninger og som kan være forankret i andre skala-rom som for eksempel det nasjonale eller regionale skala-rommet. Ut fra Cox (1998) sin teori vil derfor Bærum

kommunes planlegging og utbygging romme konfliktfylte sosiale aktiviteter preget av ulike maktforhold og interesser, selv om de planlegger i tråd med den regionale planen.

Dynamikken som Cox beskriver ser ut til å være en medvirkende årsak til at flere informanter opplever samarbeidet med Statens Vegvesen som utfordrende. I likhet med Røiseland og Vabo (2016) har Rolf Jensen (1985) lagt vekt på viktigheten av å ha klare målsettinger i en situasjon der ulike aktører skal forhandle seg frem til felles løsninger. Han påpeker videre at det blir planleggerens oppgave å danne seg oversikt over aktører, maktbalanser, interesser og overordnede mål og rammer. Dette underbygges av flere informanter som uttaler at det til syvende og sist er det lokale nivået sin oppgave å sørge for helhetlige utvikling i Bærum. Likevel kommer det frem at det kan være krevende å innta en slik rolle i praksis.

En informant eksemplifiserte dette ved å vise til Fornebu, som jeg har diskutert tidligere. Informanten sa at en av årsakene til at det er krevende å endre tankegangen til Statens Vegvesen i forbindelse med veikapasiteten på Fornebu er at dette er et krevende budskap å «selge» internt i Bærum også (Planlegger 4, 2018). Ifølge informanten har ikke kommuneadministrasjonen Bærums lokalpolitikere helt med seg dersom de skal stå sterkt i forhold til Statens Vegvesen. Det kan dermed virke som at interne motsetninger i kommunen, som følge av aktører med ulike interesser, kan bidra til å svekke Bærums forhandlingssituasjon mot Statens Vegvesen. Dette styrkes av en annen informant. Vedkommende referer til utfordringene med E18 og Statens Vegvesen i Sandvika, og sier at et viktig virkemiddel for å få til et godt samarbeid eksternt er at kommunen selv vet hva de vil (Planlegger 7, 2018).

«Kanskje gå et hakk tilbake først og si at det første vi må få på plass er en litt omforent felles visjon internt i kommunen om dette vil vi. Så må vi prøve å fortelle den ut til Vegvesenet slik at vi ikke begynner med en sånn vegnormatisk diskusjon, men at vi heller begynner med at dette er det store, hvordan kan vi samarbeide om dette.» (Planlegger 7, 2018).

Denne uttalelsen samsvarer med flere andre informanter som har uttalt at Bærum må være mye mer våkne i forhold til rekkefølgekrav når det gjelder E18-prosjektet og utviklingen i Sandvika. I følge Falleth (2012) er transportplanlegging, som nevnt, preget av økonomiske virkemidler. Dette underbygges av flere informanter som har sagt at den økonomiske situasjonen til Statens Vegvesen har endret virksomheten sitt fokus. De har beveget seg vekk fra det større byutvikling- og samfunnsperspektivet, til et mer prosjektrettet fokus som følge av den endrede økonomiske situasjonen, ifølge et par av mine informanter.

En informant som har vært involvert i Statens Vegvesens arbeid med veiplanlegging i Bærum kommune, har imidlertid uttalt at hovedårsaken til at E18 legges i tunnel under Sandvika, er for å legge til rette for byutvikling. Vedkommende påpekte videre at det er begrensede muligheter for akseptable omkjøringsmuligheter i Sandvika. Dermed må det stilles økte krav til funksjonen til det nye veisystemet som skal gå gjennom Sandvika. Informanten påpekte videre at det nasjonale målet om nullvekst i personbiltrafikken kom etter at planarbeidet med ny E18 hadde begynt. Det er imidlertid ikke ønskelig at veier som ligger i tunnel skal planlegges på en måte som legger opp til kø. Reduksjon i bilbruk kan blant annet løses med bompenger ifølge informanten. Informanten påpekte videre at selv om samarbeidet mellom kommunen og Vegvesenet har vært godt, skal det ikke legges skjul på at de to aktørene har ulike hensyn og interesser å ivareta.

Disse interessekonfliktingene ser imidlertid ut til å ha vært utfordrende for Bærum kommune å håndtere. Selv om regional plan legger opp til felles retning og samordning mellom areal- og samferdselsmyndighetene, er det ikke til å stikke under en stol at Vegvesenet har innsigelsesmyndighet. I praksis innebærer dette at Statens Vegvesen er hierarkisk overordnet Bærum kommune. I likhet med Røiseland og Vabo (2016) redegjør Falleth og Saglie (2012) for at de tre styringsregimene: det offentlig administrative styringsregimet, «new public management» og samstyring lever side om side. Dette innebærer at selv om det er økte krav til samarbeid og samhandling mellom ulike aktører, så inngår fortsatt kommunal arealplanlegging i et hierarkisk plansystem. Bruk av innsigelse som sanksjonsmiddel illustrerer dette. Uttalelsene fra mine informanter tyder på at denne relasjonen er krevende for kommunen, ettersom det er kommunes ansvar å ha det helhetlige perspektivet.

«Nei jeg må jo si at kravene til samarbeid er blitt mye større, mens den enkelte har gått den andre veien for å på en måte passe på, dette er mitt ikke sant. Så det der må vi løse snart altså.» (Planlegger 3, 2018).

Flere informanter har pekt på at kommunen ikke er «rigget» for å håndtere de stadig økende kravene til samarbeid, og en informant sa at det i blant oppleves som å jobbe litt i motvind. Fragmentert samordning internt i kommunen, som følge av ulike mål og interesser, har av flere informanter blitt pekt på som en utfordring i saker der kommuneadministrasjonen er i forhandlingssituasjoner med andre aktører. Dette gjelder Vegvesenet, men også forholdet til private utbyggere.

6.2.3 Kommunens rolle: Den interne samordningen

Uttalelsene fra mine informanter tyder på at målene og samordningen som regional plan legger opp til er krevende i en situasjon der kommunen ikke oppleves som godt nok koordinert og samordnet internt. En informant sa blant annet:

«Altså det å samordne seg internt, det kan nok ofte være krevende. Og det å få klarert beslutninger, altså være tydelig i planfasen, det henger sammen med politikerne, vi vet ikke alltid hva politikerne mener. Men det kan også henge sammen med at vi ikke helt alltid vet hva toppen mener. Altså hva rådmannen mener.» (Planlegger 8, 2018).

Sitatet over styrkes av en annen informant som har uttalt at det er den helhetlige vurderingen innen samfunnsutvikling som er kommunens rolle. Vedkommende redegjorde videre for at det arbeides med å omstille kommunen i en mer klimavennlig retning, likevel påpekes det at klima- og miljøarbeidet i kommunen er fragmentert. Dette arbeidet gjøres ifølge informanten nedenfra og opp, men det krever en forankring fra høyere nivåer i kommunen før arbeidet igangsettes, og etter arbeidet er ferdig (Planlegger 9, 2018). Her er det ifølge informanten et sprik mellom kommunens mål, og den faktiske evnen til å gjennomføre tiltak som det arbeides med lenger ned i kommunen. Dette samsvarer med informanten over som uttalte at den vertikale samordningen i kommunen, samt det å få klarert beslutninger oppleves som krevende. Det styrkes videre av informanten som refererte til Fornebu og sa at det var krevende å endre Statens Vegvesens tankegang, når de ikke opplevde at de hadde den politiske forankringen i ryggen (Planlegger 4, 2018).

En informant illustrerer dette spriket mellom mål og gjennomføringsevne ved å fortelle at Bærum er medlem i «Future Built», som arbeider for å utvikle klimanøytrale byområder og arkitektur (FutureBuilt, 2016). I to av Bærums Future Built-prosjekter, der et er et skolebygg, har politikerne vedtatt flere parkeringsplasser enn det som ble anbefalt av kommunens og Future Built sine fagfolk, ifølge informanten (planlegger, 2018). Ifølge informanten er det viktig å se helheten i slike enkeltprosjekter. Det betyr at det ikke holder å bytte ut materialer og legge opp til energisparende løsninger i byggene dersom transportsystemet tilknyttet enkeltprosjektene legger opp til høy bilbruk. Informanten uttrykte derfor frustrasjon over at det mangler en helhetlig tilnærming og gjennomføringsevne selv på de enkelte forbildeprosjektene kommunen har.

En bilbasert kommune: utfordringer knyttet til en omstilling av mobilitetspraksiser

Selv om arealplanleggingen i Bærum har endret kurs mot en mer knutepunktorientert utvikling, er ikke arealbruksendringer nok dersom kommunen faktisk skal nå regionale og nasjonale klimamål ifølge to informanter fra kommuneadministrasjonen. Dette redegjøres også for i Regional plan for areal og transport. Planen redegjør for at virkemidler som blant annet redusert parkering og bedre tilgjengelig kollektivtilbud, er nødvendig dersom bilbruk og utslipp skal ned (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015).

«Det holder ikke bare med arealbruk. Altså det er andre virkemidler som må inn.»
(Planlegger 8, 2018).

Denne utfordringen har blitt tatt opp av samtlige informanter som mener det er krevende å få til en omstilling når det gjelder mobilitet i en såpass bilbasert kommune som Bærum. To informanter har blant annet uttalt at framkommeligheten på lokalveinettet i Bærum er godt. En informant har i den forbindelse uttalt at selv om kommunen har endret kurs fra spredt boligbygging til fortetting langs knutepunkter, endrer det ikke på det eksisterende bebyggelsesmønsteret, som inkluderer de mange boligene og arbeidsplassene som allerede er bygget utenfor kollektive knutepunkter. Dette fører, ifølge informanten, til at svært mange bruker bil til og fra jobb ifølge mine informanter (Planlegger 8, 2018). En annen informant har videre uttalt at kollektivtransportdekningen i store deler av Bærums boligstrøk ikke er spesielt god i forhold til bilens konkurransefordeler, som knytter seg til opplevelsen av å kjøre bil. Busser kjører i samme felt som biler, og står derfor i samme køer som biler. Bytte av buss, sjeldne avganger og lange bussruter kan medføre at privat bil anses som et bedre og mer effektivt alternativ for veldig mange, ifølge informanten (planlegger 9, 2018). To informanter som jobber i kommunen mente også at Bærums befolkning generelt består av ressurssterke mennesker som er opptatt av sine private goder, deriblant muligheten til å eie og bruke privat bil.

Disse faktorene er ifølge en annen informant avgjørende for at dersom det regionale og nasjonale nullvekstmålet skal nås, så må Sandvika ha en negativ vekst i bilbruk. Det vil si at bilbruken i Sandvika må ned, ifølge informanten, for å kompensere for resten av Bærum (Planlegger 1, 2018). I denne sammenheng har Statens Vegvesen blitt trukket frem som en utfordring, slik jeg gikk inn på tidligere i oppgaven. Likevel kommer det frem i samtlige intervjuer at relasjonen mellom kommunen og Statens Vegvesen oppleves som mer krevende som følge av manglende politisk forankring. Det er videre Bærum kommunes oppgave å se helhet ifølge flere informanter, dermed er det også opp til kommunen å gjennomføre tiltak som

reduserer attraktiviteten ved privat bilbruk i hele kommunen. Et effektivt virkemiddel som kommunen selv har kontroll over er ifølge to informanter redusert parkeringsnorm. I likhet med eksemplet om «Future Built», som ble nevnt over har også andre informanter uttrykt at det er et krevende virkemiddel å ta i bruk uten politisk støtte, ettersom det er politikerne som tar de endelige beslutningene. En informant illustrer dette poenget:

«Jeg tenker at det ligger hos politikerne fordi de er inne i en modningsprosess i forhold til endringene i mobilitet og mobilitetsløsninger.» (Planlegger 4, 2018).

En informant sa at i forbindelse med arbeidet med å omstille Bærum mot en mer klimavennlig retning, kan politikerne i Bærum oppleves som et hinder for å gjennomføre effektive virkemidler, som for eksempel redusert parkering (Planlegger 9, 2018). Dette ser ut til å være en utfordring som har utspilt seg ved flere enkeltprosjekter i kommunen. Flere informanter har blant annet vist til Sandvika sentrum øst hvor politikerne har vedtatt flere parkeringsplasser enn det som er fysisk mulig å bygge:

«Vi så i Sandvika sentrum øst så la jo politikere inn flere parkeringsplasser enn det faktisk er mulig å bygge.» (Planlegger 2, 2018).

Situasjonen i Sandvika skal blant annet forsøkes å løses gjennom en «bilpool» ordning. Det kan imidlertid virke som at det ligger noe i uttalelsene til informantene som har uttalt at samordningen mellom lavere og høyere nivåer i kommunen oppleves som noe fragmentert. Et annet eksempel som dukket opp i forbindelse med et spørsmål om parkeringsnorm og virkemidler, var fra Fornebu. En informant sa at de måtte endre på kommuneplanen ettersom politikerne ikke ønsket for høy reduksjon i parkeringsdekningen:

«Politikerne er veldig skeptisk til å redusere hvert fall boligparkering, men de har gått inn for å redusere på kontor og den typen ting, men veldig skeptisk til selve boligparkeringen. Det hadde vi i kommuneplanen og, og da måtte vi endre tilbake fordi politikerne er skeptiske til reduksjon.» (Planlegger 4, 2018).

Eksemplene som flere av mine informanter trekker frem, styrker argumenter om at det er et sprik mellom kommunens mål og faktiske evne til å gjennomføre virkemidler. Det er viktig å påpeke at flere informanter har redegjort for at det foregår en omstilling i kommunen, der det jobbes med å bedre den interne koordineringen. Det ligger likevel noe i argumentet til informanten som pekte på at det er begrenset hvilken effekt arbeidet som gjøres lenger ned i kommunen har når det ikke kan forankres lenger opp i kommunen (Planlegger 9, 2018). Dette

ser spesielt ut til å være en utfordring i tilfeller der det arbeides med omstilling av mobilitetspraksiser.

Språk mellom idealer og praksis

Spraket mellom idealer og praksis er ifølge Falleth og Saglie (2012) et kjent problem innen arealplanlegging. Dette bunner i spenningsfeltet mellom arealplanlegging som styrende plan, og behovet for politisk fleksibilitet. Samtlige informanter har sagt at samarbeidet og dialogen mellom kommuneadministrasjonen og politikere er god. Utfordringene ligger i at politikerne kan oppleves som uforutsigbare når de endelige beslutningene skal tas. Dette begrunnes av noen informanter med at politikerne må balansere rollen sin som befolkningens talerør, og samfunnsbyggere. Deres beslutninger er derfor ikke alltid basert på samme grunnlag som fagfolkene i kommunen, ifølge en informant. Vedkommende uttalte videre:

«Bærums befolkning representert av politikerne da, er nok ikke helt modne for de store grepene selv om vi ser at det gjøres i nabokommunen i Oslo. Så er det nok en ganske stor motstand mot å påvirke, bidra til endring av folks reisevaner.» (Planlegger 8, 2018).

Denne uttalelsen samsvarer med en rekke andre informanter som sier at det er krevende å legge om til grønne mobilitetsløsninger når de ikke opplever å ha den politiske forankringen i ryggen. Skillet mellom idealer og praksis på grunn av det politiske behovet for fleksibilitet styrkes av en annen informant som har uttalt at Bærums politikere oppleves som splittet. Dette begrunner informanten med at mange uttrykker et ønske om å stille om i henhold til overordnede krav om klima og miljø, samtidig som det er motvilje til å iverksette effektive virkemidler og tiltak, deriblant reduksjon i parkering (Planlegger 9, 2018). Et annet eksempel som kan illustrere denne spenningen, ble trukket frem av en informant som viste til den planlagte utbyggingen helt opp mot Sandvika stasjon. På nordsiden av stasjonen, og i Elias Smiths Vei var det i utgangspunktet lagt opp til mye kontor. Det legges også føringer i regional plan om at det er ønskelig med kontor tett opp mot kollektivknutepunktene. Grunnet politisk ønske om å øke boligmengden i Sandvika sentrum ble mye av kontorplassene endret til bolig. Dette til tross for at det allerede er satt av store områder til boligbygging ved Hamang, Industriveien og Frazefoss som også ligger svært tett på stasjonen, ifølge informanten (Planlegger 8, 2018). Eksemplene som mine informanter har vist til tyder på at det foreligger et språk mellom kommuneadministrasjonen og politikerne i flere enkeltsaker.

Politikernes rolle i en omstillingsfase

Det viktig å presisere argumentet over om at politikere må balansere sin rolle som befolkningens representanter, og samfunnsbyggere. Utenom valget i 1945, har Bærum Høyre stort sett sittet med makten i over 100 år (ableksikon 2011). En informant mener at det faktum at Høyre har vært et såpass sterkt og ledende parti i Bærum over en såpass lang periode kan være en medvirkende årsak til det informanten omtaler som en generell skepsis. Vedkommende sier at politikerne nok har vært engstelige for at befolkningen skal endre syn på Bærum Høyre. Dermed har det vært skepsis til å gjennomføre større og mer omfattende endringer i kommunen, i frykt for hva befolkningen vil mene, ifølge informanten (Planlegger 8, 2018).

Denne skepsisen kan illustreres ved å vise til vedtaket av områdereguleringen for Sandvika sentrum øst. Som jeg har gått inn på tidligere, illustrerte en informant at denne områdereguleringen legger opp til en arealutnyttelse som før var helt ukjent i Bærum (Planlegger 7, 2018). En informant uttalte som nevnt at Bærum generelt preges av ressurssterke mennesker som er opptatt av å beholde de godene de har. Dette innebærer, ifølge informanten, at det i flere tilfeller oppstår mye motstand mot fortetting og utbygging i allerede bebygde strøk, som blant annet Stabekk og Bekkestua (planlegger 8, 2018). Ifølge informanten har det likevel vært relativt liten motstand mot planene i Sandvika sentrum øst, utover enkeltpersoner som har hevet røsten. En årsak til dette kan ifølge informanten være en kombinasjon av at det er relativt få innbyggere i Sandvika, og at dette er en ventet og i mange tilfeller ønsket utbygging. Denne oppfatningen ser ut til å gjelde hos flere av mine informanter. Ifølge Røe (2014) er Sandvika sentrum funksjonelt tilkoblet omkringliggende boligområder, likevel hevder han at det kan se ut som at dette ikke gjelder i kulturell forstand. Til tross for Sandvikas lange historie, har byen gjennomgått mange transformasjoner som har ført til at denne historien er lite synlig. Sandvika har også være preget av korte besøk og mange gjennomreiser, i tillegg til at det i lange perioder har bodd svært få mennesker der. Dette kan ifølge Røe (2014) påvirke dannelsen av tradisjonell stedforankring, der et sted representeres gjennom verdier som ulike aktører ønsker å knytte seg til. Da kommunen og flere private aktører foreslo omfattende utbyggingsprosjekter på tidlig 2000-tallet i Sandvika, var det ifølge Røe (2014) svært få som skapte slike representasjoner om et moralsk fellesskap for å forsvare Sandvika mot disse planene.

Likevel kommer det frem at det har vært veldig stor skepsis politisk, og en informant uttalte at vedtaket av områdereguleringen for Sandvika sentrum øst så vidt gikk igjennom i kommunestyret:

«Politikerne var veldig, veldig skeptiske. Så det var bare så vidt planen gikk gjennom i kommunestyret. Veldig knapt flertall.» (Planlegger 8, 2018).

Det har blitt påpekt at SV og Venstre er opptatt av vern og å begrense veksten. Arbeiderpartiet beskrives som generelt for høy boligutbygging og vekst, deriblant Avtjerna. Høyre derimot, blir beskrevet som et sted midt imellom. I tilfellet med vedtaket av områdereguleringen for Sandvika sentrum øst har Høyre blitt beskrevet som internt uenige. De endelige stemmene som sørget for det knappe flertallet skal dermed ha kommet fra MDG, ifølge to av mine informanter fra politikersiden og utbyggersiden. Den største skepsisen til planene i Sandvika sentrum øst ser dermed ut til å ha ligget hos politikerne. Det faktum at en informant fra politikersiden uttalte Høyre ligger og vaker et sted midt mellom partier som stort sett er for vekst og partier som stort sett er mot vekst, kan tyde på at det ligger noe i uttalelsene til informantene som mener at politikere kan oppleves som uforutsigbare.

Politikeren som har blitt sitert tidligere i oppgaven har også sagt at medvirkningsprosessen og engasjementet utenfra, gjerne starter litt på nytt når planer nærmer seg politisk behandling (politiker 1, 2018). Uforutsigbarheten og den manglende politiske forankringen som mange informanter har uttrykt frustrasjon over, kan dermed tenkes å være et resultat av at mange politikere opplever mer press når beslutninger og vedtak nærmer seg sluttfasene. Eksemplet fra Sandvika ble imidlertid trukket frem for å illustrere at det også foreligger politisk skepsis i saker som flere av mine informanter ikke har opplevd som spesielt kontroversielle.

6.3 Jobbes det mot et felles mål? Den regionale planens faktiske påvirkning

I delkapitlet om skala diskuterte jeg Neil Brenner sin teori om skala-rom sin strukturerende effekt. Dette innebærer at når et skala-rom er sosialt konstruert, får det gjerne elementer av fasthet (Brenner, 2001). Denne fastheten kan få en strukturerende effekt på videre utvikling. Dermed kan konstruksjonen av skala-rom skape stivhengighet som igjen påvirker hvilken retning skala-rommet utvikles i (Brenner, 2001). Brenner sin forståelse av konstruksjonen av skala som strukturerende effekt, kan knyttes sammen med Cox (1998) som argumenterte for at skala-rom alltid vil preges av aktiviteter som igjen kan ha interesser og relasjoner langt utenfor dette skala-rommet. Skala-rom preges dermed av et mangfold interesser og aktiviteter, som igjen påvirker og påvirkes av den videre utviklingen av skala-rommet.

Bærum, forstått som et skala-rom, kan dermed sies å være preget av aktører med ulike interesser og maktforhold som til enhver tid vil påvirke og bli påvirket av det dominerende kunnskapsregimet i Bærum. Som jeg har pekt på, gir samtlige informanter uttrykk for at dette kunnskapsregimet til dels kan knyttes til en politisk holdning preget av en skepsis mot å gjøre store endringer. Dette gjelder spesielt i tilfeller der disse endringene antas å innskrenke befolkningens goder og vaner:

«Det er dette med å innskrenke folks vaner, og hva det vil medføre. Det er jo kritikk og de ønsker å bli valgt igjen.» (Planlegger 4, 2018).

Et argument som går igjen i teori om skala-rom er at det bør forstås som et element i konfliktfylte sosiale, politiske og kulturelle prosesser. Skala-rom forstås dermed som resultat av maktrelasjoner (MacKinnon, 2010). Tidligere i oppgaven viste jeg til flere informanter som mener det er krevende å gjennomføre tiltak som bidrar til å nå regionale og nasjonale mål om en mer klimavennlig areal- og transportutvikling. Dette begrunnes med at mange informanter ikke opplever å ha den politiske forankringen i ryggen. Dette gjelder spesielt i saker som dreier seg om en omstilling innen mobilitet, slik informanten under indikerer:

«Jeg tenker at det ligger hos politikerne fordi de er inne i en modningsprosess i forhold til endringene i mobilitet og mobilitetsløsninger. Tidligere hadde vi det samme på bolig og boligutvikling, det skulle være den grønne bygda, men nå har de godkjent at vi skal fortette langs knutepunktene og ikke spre utviklingen.» (Planlegger 4, 2018).

Det er politikerne som tar endelige beslutninger og vedtak som igjen påvirkes av press fra ulike interessenter innenfor og utenfor kommunen. Med utgangspunkt i Brenner (2001) sin teori kan den politiske makten i Bærum derfor sies å ha en strukturerende effekt på Bærum kommunes arealplanlegging og utvikling. Dette kommer frem i uttalelser der informanter gir uttrykk for at politisk støtte i mange tilfeller er avgjørende for samarbeidet med eksterne aktører, samt at de skal få gjennomslag for planer (planlegger 2018).

Vedtaket av regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus illustrerer videre sammenhengen mellom maktrelasjoner og dets strukturerende effekt på skala-rom. Oslo og Akershus ble pålagt å utarbeide den regionale planen av Stortinget i 2008, for å sørge for en bedre samordning av areal- og transportplanleggingen i byregionen. Det kan dermed argumenteres for at statlig maktbruk har styrket rollen til det regionale skala-rommet i kommunale arealplanleggingsprosesser.

Dette bekreftes av samtlige informanter som har uttalt at den regionale planen har vært førende for utformingen av Bærums kommuneplan og arealstrategi. Jeg har videre diskutert vedtaket av områdereguleringen for Sandvika sentrum øst, som et eksempel på at regional plan har bidratt til å øke legitimiteten og fokuset på kompakt knutepunktutvikling. Etter å ha intervjuet to politikere fra to ulike partier, kom det frem at føringene fra regional plan har bidratt til en aksept om at utbygging på Avtjerna (som senere har blitt promotert som «Sollihøgda plussby»), er uaktuelt uten jernbanestasjon. Den ene politikeren uttalte at de fortsatt jobbet for å få stasjon på Avtjerna, mens den andre ga uttrykk for at det hadde blitt lagt på is. Dette illustrer at uavhengig av politisk ståsted og interesser, så råder det en felles forståelse for at Avtjerna ikke er mulig å bygge ut i løpet av planperioden til regional plan. Fylkesmannen har også rettet innsigelse mot Avtjerna på bakgrunn av føringene i den regionale planen. Dette illustrer et plansystem som er preget av en hierarkisk styringslogikk der regionale myndigheters rolle har blitt reskalert og styrket som følge av statlig maktbruk. I likhet med Brenner (2001) sin teori, ser denne reskaleringen dermed ut til å bryte opp deler av stivhengigheten som lenge har preget utviklingen i Bærum.

Likevel har mine informanter gitt uttrykk for at Bærum fortsatt er preget av et kunnskapsregime som kan gjøre det utfordrende å få gjennomslag for alle føringene det legges opp til i den regionale planen. En utfordring som har blitt tatt opp av samtlige informanter, er at samordningen mellom areal- og samferdselsmyndighetene er krevende. Dette kan fremstå som et paradoks ettersom regional plan skal legges til grunn for at disse aktørene jobber mot felles mål. Røiseland og Vabo (2016) har også redegjort for at samstyrings paradoks er et kjent problem innen samstyring, spesielt i tilfeller der aktører preges av ulike maktrelasjoner. Statens Vegvesen er i dette tilfellet hierarkisk sett overordnet Bærum kommune. Dette fremstår som spesielt krevende i en situasjon, ifølge mine informanter i kommunen, der Vegvesenets arbeid gjerne preges av en prosjektbasert logikk, mens det er Bærums oppgave å se helheten.

Flere informanter har pekt på at relasjonen til Statens Vegvesen er ekstra krevende i tilfeller der de ikke opplever å ha politisk forankring i ryggen. Dette er illustrert ved diskusjonen rundt det overordnede veisystemet på Fornebu. Basert på uttalelser fra mine informanter fremstår det som krevende å forhandle med eksterne aktører i en situasjon der kommunen selv ikke oppleves som internt samordnet. Til tross for at samstyrings paradoks er en reell utfordring, legger både Røiseland og Vabo (2016), og Jensen (1985) vekt på at det er helt essensielt med klare mål om hva som ønskes oppnådd. Jensen legger videre vekt på at det er nødvendig å ha oversikt over

ulike aktører og hvilke interesser de har. Dette samsvarer med oppfatningen til en informant som mente at samarbeidet som regional plan legger føringer om, krever at det blir større klarhet i hvilke aktører som har hvilket ansvar. Dermed kan en etterspørre det ansvaret i situasjoner der mange aktører skal inngå i et samarbeid. Som jeg har diskutert tidligere, er det flere tilfeller der informanter har vist til et sprik mellom kommuneadministrasjonen og politiske interesser. Dette kommer spesielt til syne saker som handler om mobilitet og parkeringsnorm.

Reskalering av statlig og kommunal styringsmakt ser dermed ut til å ha hatt en strukturerende effekt på arealutnyttelsen i Bærum kommune. Dette styrker teorier om at skala-rom ikke opererer i et vakuum, men at det hele tiden preges av eksterne prosesser (Cox, 1998). Brenner (2001) sin teori om at skala-rom som først er etablerte vil ha en strukturerende og reproduserende effekt kommer likevel til syne i en rekke tilfeller. Det dominerende kunnskapsregimet i Bærum ser ut til å ha en sterkere effekt i tilfeller der kommuneadministrasjonen forsøker å legge opp til redusert parkeringsnorm enn den regionale planen, til tross for at den regionale planen legger tydelige føringer om at arealbruk ikke er nok dersom Osloregionen skal lykkes i å legge om til mindre bilbruk. Lav parkeringsdekning er et av virkemidlene som planen legger tydelige føringer om (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015).

Uttalelser fra mine informanter indikerer imidlertid at den regionale planen har vært en av årsakene til at arealplanleggingen i Bærum har gjennomgått en kursendring. Som nevnt er det en rekke tilfeller der sprik mellom politiske interesser og føringer fra regional plan ikke stemmer over ens. Likevel har flere informanter gitt uttrykk for at det jobbes med å omstille kommunen i en retning som samordner seg bedre med regionale og nasjonale krav. Det kan dermed virke som at kommunen befinner seg i en situasjon der det arbeides med å innta en tydeligere rolle som styrende aktør.

7 Private aktørers rolle i Bærum kommunes arealplanlegging

I dette analysekapittelet skal jeg svare på den andre problemstillingen: *Hvilken rolle spiller lokale og private aktører i Bærum kommunes arealplanprosesser?* Jeg har valgt å avgrense denne problemstillingen til kun å omfatte private utbyggere, og sivilsamfunnet.

Jeg kommer til å ta for meg Bærum kommunes rolle som arealmyndighet, i en situasjon som kan sies å være preget av at hierarkiske, markedsorienterte og nettverksorienterte styringslogikker operer side om side. Dette innebærer at jeg skal diskutere hvordan Bærum håndterer å ha ansvar for det helhetlige perspektivet på kommunens arealplanlegging, i en situasjon der kommunen preges av motstridende interesser fra sivilsamfunnet og private utbyggere. Jeg kommer først til å ta for meg private utbyggers rolle i- og påvirkning på kommunens arealplanlegging. Deretter skal jeg ta for meg sivilsamfunnets rolle i- og påvirkning på den kommunale arealplanleggingen. I et avsluttende delkapittel, skal jeg til å diskutere hvordan kommunen håndterer rollen som styrende aktør i en situasjon preget av private aktører med motstridende interesser og ujevne maktforhold.

7.1 Private utbyggers rolle

I kapittel redegjorde jeg for betydningen av at mange vestlige land opplevde en høyrebølge på 70- og 80-tallet. Dette medførte en transformasjon av det offentlig administrative styringsregimet til «new public management», der markedsorienterte styringslogikker fikk økt legitimitet og innflytelse. Norge var ikke et unntak i denne omfattende omstruktureringen av den statlige styringsmakten. Et resultat av dette var blant annet desentralisering av en rekke styrings- og planleggingsoppgaver (Sager 2011). Dette kommer spesielt til syne i Plan og bygningsloven fra 1985 som åpnet for at private aktører kunne fremme reguleringsforslag. I dag er over 90 prosent av alle innsendte reguleringsforslag utarbeidet av private kommersielle aktører. Dette innebærer at selv om plansystemet i mange tilfeller baserer seg på en hierarkisk styringslogikk, så er det i dag preget av en markedsdrevet gjennomføringsmodell (Falleth og Saglie 2011).

Disse endringene innebærer at kommunens rolle i arealplanleggingsprosesser i stor grad har endret seg fra å utarbeide og gjennomføre reguleringsplaner til i større grad å sette mål og

rammer for eksterne aktører. Kommunens styringsrolle har dermed blitt mer kompleks ettersom byutvikling i større grad baserer seg på et samspill mellom mange og ulike aktører (Saglie et al. 2015). Rolf Jensen (1985) redegjør for at dette samspillet krever et godt og målrettet samarbeid. Likevel peker han på at det ikke trenger å ligge noen ideelle ønsker bak dette samspillet. Begrensede økonomiske ressurser er en viktig årsak til at kommunen ofte må benytte seg av en markedsdrevet gjennomføringsmodell i de fleste utbyggingsprosjekter.

7.1.1 Planleggingsprosessen

Omstruktureringen av det offentliges rolle innen arealplanlegging ser også ut til å være gjeldene i Bærum kommune. Det har blant annet blitt uttalt av to informanter at private utbyggers engasjement og medvirkning er helt avgjørende for det endelige resultatet i en utbyggingsprosess. En informant som jobber med arealplanlegging i kommunen uttaler i den sammenheng at når en privat aktør sender inn forslag til detaljregulering, så påvirkes dette forslaget i stor grad av kommunen. Dette innebærer at kommunen går i dialog med forslagsstiller og forhandler seg frem til felles løsninger. Informanten sa videre at de oppfordrer sterkt til at private aktører skal drive medvirkning før de utarbeider planforslag, men at de kun lykkes med dette i varierende grad. I tilfeller som regnes som kontroversielle eller omfattende legger kommunen derfor opp til åpne møter med høring av planforslaget, ifølge informanten (planlegger 8, 2018). Det kan dermed virke som at kommunen mangler kontroll på hva slags medvirkning som gjennomføres av private aktører som utarbeider planforslag.

Dette samsvarer med en uttalelse fra en informant fra utbyggersiden, om at medvirkningsarbeidet først begynner etter forslag til en reguleringsplan er ferdig. To andre informanter fra utbyggersiden uttalte videre at de syntes medvirkningsprosessene som ble utført av kommunen i forbindelse med områdereguleringen for Sandvika sentrum øst var utrolig slitsom, men påpekte likevel at de forstår nødvendigheten av det nå som planen er vedtatt. Kommunen ser likevel ut til å ha vært drivkraften bak medvirkningsarbeidet. Denne spenningen er ifølge Sager (2008) en kjent problemstilling innen planlegging. Mens den typiske planleggeren sine idealer stort sett samsvarer med kommunikativ planlegging og overordnede mål og retningslinjer, drives markedsaktører i mye større grad av ønske om profitt. Plan- og bygningsloven fra 2008 har, ifølge Saglie et al. (2015), forsøkt å ta fatt på denne problemstillingen ved å pålegge at medvirkning skal ivaretas i alt planarbeid. Studier viser,

ifølge Saglie et al. (2015), likevel at det er begrenset i hvilken grad den markeds- og forhandlingsbaserte planleggingen faktisk ivaretar intensjonene i Plan, og bygningsloven.

Informanten som jeg har vist til over, sa videre at områder der det er ønskelig med mer inngående medvirkning derfor blir satt av i kommuneplanen med krav om helhetlig plan som skal dekke et større område (planlegger 8, 2018). Herfra er det ifølge informanten to alternativer som praktiseres. Det ene går ut på at kommunen selv utarbeider et planprogram der strukturen for hvordan det kan bygges ut blir vist i grove rammer. Deretter kan private aktører sende inn detaljreguleringer basert på kommunens planprogram. Det andre alternativet går ut på at kommunen inngår en samarbeidsavtale med utbyggere og grunneiere om å utarbeide en områderegulering. Sistnevnte alternativ kan, ifølge informanten, være krevende ettersom det i utgangspunktet er kommunens plan, men den bekostes av utbyggerne som følge av ressursmangel i kommunen. Dermed svekkes kommunens evne til å styre prosessene tilknyttet planarbeidet, ifølge min informant:

«Ja og det blir litt vi mister litt kontrollen. Vi er ikke tett nok oppi, deres konsulenter for lov til å boltre seg litt for fritt. Og da blir det ofte en situasjon hvor vi sitter og sloss litt, altså hvor vi skal ha det ned mens de vil ha det opp eller ha en høyere utnyttelse da. Vi klarer stort sett gode prosesser, men det er veldig krevende prosesser, for skal vi få gode resultater så er vi avhengig av et godt samarbeid og klare rammer. (Planlegger 8, 2018).

Informanten redegjorde videre for at kommunen arbeider med å bemanne seg opp slik at de selv kan bekoste planarbeidet. Dette vil, ifølge informanten, også innebære at kommunen får mer kontroll over medvirkningsprosesser i de tidlige planfasene. Det kan dermed se ut som om Jensen (1985) var inne på noe, med tanke på at de stadig økende kravene til samarbeid ikke utelukkende skyldes et ønske om å samarbeide. Det kan vel så mye dreie seg om ressursmangel, slik min informant illustrerte over. Selv om informanten er tydelig på at planarbeidet stort sett baserer seg på gode prosesser, kommer det frem av flere informanter at uforutsigbarhet hos politikere kan være en kompliserende faktor i samarbeidet mellom kommunen og private utbyggere. Dette kan ifølge en informant være krevende ettersom gode resultater for begge parter krever at kommunen er forutsigbare og kan fastsette klare rammer:

«Og det å kare å samordne seg godt nok, det er hele tiden krevende og jeg tenker at hvis vi skal få en god dialog med utbyggerne og få best mulig løsninger så er vi avhengig av best mulig samarbeid. Og det vi kan tilby, det er forutsigbarhet i forhold til behandlingstid og hvilke rammer vi skal legge til grunn. Og vi kan være ganske tøffe på de rammene hvis de vet at de får satt spaden i jorda da og da.» (Planlegger 8, 2018).

Uttalelsen over tyder på at i en situasjon der det er mye usikkerhet fra kommunens side, risikerer kommunen å måtte inngå kompromisser med tanke på det endelige resultatet. Informanten som ble sitert over, redegjør videre for at den politiske usikkerheten stort sett bunnar i et innbyggerperspektiv og frykt for å innskrenke deres goder. Dette eksemplifiserer informanten ved å vise til at politikerne er opptatt av forutsigbarhet i budsjettet. Infrastruktur og funksjoner, som for eksempel skolekapasitet, må derfor være i orden før utbygging begynner og ikke omvendt. Dette fremkommer også i Bærums kommuneplan (Bærum kommune, 2017a). Politikernes skepsis til å iverksette tiltak som kan gå på bekostning av innbyggerne ser dermed ut til å gjøre det vanskeligere for kommuneadministrasjonen å fastsette klare rammer for utbyggerne. Et argument for at kommunen selv bekoster arbeidet med områdereguleringer er at de kan få mer kontroll over medvirkningsprosesser gjennom hele planarbeidet. Dette kan tenkes å øke kommunens innflytelse på både planprosessen og resultatet ettersom kommunen da vil ha muligheten til å styre prosessen før de private aktørene utarbeider et førsteutkast, ifølge min informant som er sitert over.

Spenningen mellom politisk interesse og planleggere sine interesser vil trolig ikke forsvinne selv om kommunen selv bekoster arbeidet knyttet til områderegulering og den helhetlige planprosessen. Imidlertid kan det virke som at behovet for å ha forutsigbarhet og klare rammer er større i en situasjon der kommunen samarbeider med eksterne aktører. Dette diskuterte jeg også i det første analysekapitlet, i forbindelse med samordningen mellom kommunen og Statens Vegvesen. Som nevnt er felles mål og forståelse for de ulike partene en viktig forutsetning for en vellykket forhandlingssituasjon (Jensen, 1985). Bærum ser her ut til å være preget av en markedsorientert gjennomføringsmodell i utbyggingsprosjekter. Knutepunktutviklingen som det legges opp til av Regional plan for areal og transport, legger dermed opp til samarbeid mellom Bærum kommune og private utbyggere, noe som kommer til syne i Sandvika som gjennomgår omfattende planarbeid spredt over hele byen (Bærum Kommune 2019).

7.1.2 Sandvika

Ettersom Sandvika er min case i denne oppgaven, har jeg fokusert på Sandvika når jeg har undersøkt forholdet mellom private utbyggere og Bærum kommune. Alle mine informanter fra utbyggerensiden har dermed forankret arbeid og planer i forbindelse med utbyggingsprosjekter i Sandvika. I kapittel 6 diskuterte jeg hvordan regional plan for areal og transport har bidratt til en kursendring fra spredt utbygging til mer konsentrert utbygging langs knutepunkter. Her ble

Sandvika trukket frem som et konkret eksempel av nesten alle mine informanter. Dette har blant annet blitt begrunnet med at planarbeidet som har pågått siden 2006 i Sandvika sentrum øst, først skjøt fart i forbindelse med arbeidet med Regional plan for areal og transport.

7.1.3 Relasjonen mellom utbyggere og kommunen

I den sammenheng uttalte en av informantene fra utbyggerens side at det ikke skal legges skjul på at føringene i den regionale planen passer dem godt. Informanten presiserte imidlertid at vedkommende ikke har følt noe behov for å bruke planen i diskusjoner med kommunen, ettersom mottakerapparatet allerede var til stede. Dette bekreftes av en planlegger fra kommuneadministrasjonen som sa at regional plan fikk betydning for at Bærum kommune tok grep og adresserte det kompliserte gjennomføringsselementet, og ikke bare planelementet i Sandvika (planlegger 7, 2018). En annen informant fra utbyggerens side bekreftet uttalelsen til planleggeren, og ga Bærum kommune æren for at områdereguleringen for Sandvika sentrum øst ble gjennomført:

«Dette var jo en plan som var drevet fram av Bærum kommune, det er de som har styrt prosessen. Det er de som har vært senterpunkt for alle, veldig god dialog med lokalbefolkningen, det har vært informasjonsmøter, ideer, planer et cetera. Og ja jeg har direkte kontakt med både lokale naboer og vell og næringsliv, men jeg skal gi æren for å ha løst denne reguleringen gjennom er Bærum kommune. Det er de som har holdt i alle aktørene og bundet dem sammen, så det har vært de som har vært midtpunktet da.» (Utbygger 2, 2018).

I en situasjon der Bærum kommune er preget av økte krav til samarbeid og en markedsorientert gjennomføringsmodell i utbyggingsprosjekter, ser kommunen ut til å innta en rolle som regulerende aktør i Sandvika sentrum øst. Dette innebærer at kommunen setter mål og rammer som legger til rette for at eksterne aktører kan gjennomføre kommunens ønsker om utvikling (Saglie et al., 2015). Ettersom Bærum ikke eier alle tomtene i Sandvika, var det ifølge flere informanter vesentlig at grunneierne var med på kommunens planer om å transformere Sandvika sentrum øst. I den sammenheng uttalte en informant at det ikke blir noen byutvikling uten de private aktørene som eier og driver byen (politiker 1, 2018). Til tross for at uttalelsen kan fremstå som ekstrem, så er det et faktum at mange av tomtene i Sandvika er eid av private aktører. Ser man dette i kombinasjon med at også gjennomføringen av utbyggingsprosjekter utføres av private aktører, fremstår ikke uttalelsen til politikerens som så veldig langt fra virkeligheten. Situasjonen i Sandvika samsvarer med Nordahl (2012) og Saglie et al. (2015),

som skriver at kommunen sjelden er tomteeier grunnet privatiseringen og dereguleringen som har pågått siden 70- og 80-tallet. Dermed må kommunen benytte seg av planlegging som virkemiddel for å stimulere til ønsket utvikling.

Utbyggernes interesser

Dette kan imidlertid være en krevende rolle for kommunen å innta i praksis, ettersom det forutsetter interesse hos grunneierne og utbyggerne. Som jeg har vist til tidligere, opererer private aktører ut fra en markedsorientert logikk (Saglie et al., 2015), noe som innebærer at økonomisk fortjeneste er en avgjørende drivkraft for deres arbeid. Dette bekreftes av alle mine informanter fra utbyggersiden som har uttalt at profitt er en nødvendighet i utbyggingsprosjekter som for eksempel Sandvika sentrum øst. Utbyggers behov for økonomisk gevinst kan, ifølge en studie utført av Røe (2014, 314), påvirke måten de fremmer byutvikling på. Ulike aktører tilhører gjerne ulike diskurser, som igjen påvirker hvordan de forstår og snakker om temaer, som for eksempel byutvikling på (Røe, 2014). Dette innebærer at dersom en utbygger fremmer et ønske om å utvikle en høy og tett by med urbane preg, kan dette bunne i egeninteresser om høy arealutnyttelse og økonomisk avkastning. Fortellinger som blir presentert om et sted, som i dette tilfellet er Sandvika, kan dermed påvirkes av interessene til den som representerer disse fortellingene (Røe 2014). En av informantene fra utbyggersiden illustrerte den økonomiske drivkraften bak deres arbeid i en veldig kort og enkel oppsummering av planprosessen tilknyttet Sandvika sentrum øst:

«Det mest interessante i prosessen var jo at administrasjonen hadde laget sitt eget forslag som du kan kalle alternativ 1 til hvordan Sandvika by skal utformes.» (Utbygger 3, 2018).

«Og da var det jo at vi grunneierne vi spurte om ikke vi kunne få komme med et annet alternativ som hadde det økonomiske aspektet i seg som vi visste var nødvendig for å realisere planen. Og det fikk vi og det var ikke mer hokus pokus enn at vi la til grunn regnestykkene våre og økte på med noen etasjer, så det er litt høyere volum i grunneierstødet enn fra administrasjonen sin side. Også var det stort sett grunneierne sitt alternativ som ble vedtatt.» (Utbygger 3, 2018).

I følge informanten var det stort sett grunneierne, som i dette tilfellet også er utbyggere, sine forslag som ble vedtatt. Tilfellet som min informant fortalte om, ser dermed ut til å bekrefte utsagnene til to av mine informanter om at private utbyggere har alt å si for byutviklingen. Det er likevel viktig å påpeke at utbyggernes justeringer på planen for Sandvika sentrum øst, baserte seg på et planforslag som kommunen hadde tatt initiativ til og utarbeidet. Dette tyder på at det

det var en ønsket utbygging fra kommunens side. Som jeg viste til tidligere uttalte også en av mine informanter at selv om kommunen kan slite med å påvirke private utbyggere til å medvirke, så påvirker de i stor grad planforslagene etter de har blitt innsendt.

Utbyggerens behov for profitt er likevel et faktum som Bærum kommune er nødt til å forholde seg til i utbyggingsprosjekter. Dette kom frem i intervjuet med en informant som arbeider i kommuneadministrasjonen. En utfordring som har blitt nevnt i den sammenhengen er tilfellet med Sandvika sentrum øst. I motsetning til Fornebu, der OBOS er en veldig sterk aktør, er Sandvika delt opp i flere tomter med mange ulike grunneiere, ifølge en informant (planlegger 7, 2018). Dette innebærer, ifølge informanten, at Sandvika preges av mange interessenter, noe som kan begrense både den enkelte grunneier og kommunens mulighet til å styre den helhetlige utviklingen i byen. Dette kom frem av flere informanter. En av utbyggerne som har tomt i Sandvika sentrum øst, sa at ettersom de bare har en liten tomt så klarer ikke de å styre helheten for utviklingen som skjer der. Informanten redegjorde videre for de to andre dominerende utbyggerne i Sandvika sentrum øst, og sa at selv om de har større tomter, så har de fortsatt ikke kontroll over den helhetlige utviklingen. Informanten sa videre:

«Slik at det å skape byen, man må jo se på helheten. Vi klarer ikke styre helheten, men vi kan være med å bidra. Og da er det jo områdeplanen som danner premissene for helheten der, for den helhetlige utformingen. Så vi har jo vært veldig aktive i den prosessen med at hva kan vi med vårt lille fotavtrykk bidra til at Sandvika øst kan bli et flott sted.» (Utbygger 3, 2018).

Sitatet over indikerer spesielt to ting. For det første har vedkommende som siteres over tidligere uttalt at profitt er en nødvendighet for at de skal bidra i Sandvika sentrum øst. Likevel tyder sitatet over på at ut fra de premissene er det ønskelig å gjøre en god jobb og sette sitt fotavtrykk i Sandvika. Dette styrkes på mange måter av en annen informant fra utbyggerens side som har flere utbyggingsprosjekter i Sandvika og Bærum. Vedkommende uttalte at det ikke skal legges skjul på at profitt er drivkraften bak utbyggingsplanene for Sandvika sentrum øst. Likevel uttalte informanten at dersom de gjør en god jobb der, så kan det bidra til å øke attraktiviteten til Sandvika som by. Dette kan igjen bidra til å øke leieprisene på de andre prosjektene i Sandvika, ifølge informanten (utbygger 2, 2018). Den tredje utbyggeren som er involvert i Sandvika sentrum øst indikerte også at fortjeneste er den grunnleggende drivkraften bak deres arbeid. Likevel preges arbeidet også av det faktum at de har et langtidsperspektiv i Bærum, noe som hindrer dem fra å utføre et såkalt «hit and run» prosjekt (utbygger 1, 2018). Selv om fortjeneste er den avgjørende drivkraften for utbyggerne jeg har snakket med, virker det likevel

som om alle er opptatt av å etterlate noe som kan bidra positivt til Sandvika og dermed også for deres selskapsprofil.

Det andre poenget som fremkommer av sitatet over, er at områdeplanen skaper grunnlaget for det helhetlige perspektivet i Sandvika sentrum øst. Tidligere i kapitlet viste jeg til en informant som uttalte at kommunen setter av større områder med krav om helhetlig plan i tilfeller der de ønsker å legge opp til mer inngående medvirkning. En felles områderegulering for Sandvika sentrum øst ser dermed ut til å være kommunens redskap for å sikre at hver enkelt utbyggers prosjekt bidrar til å skape en estetisk og funksjonell helhet i Sandvika. Denne helheten ser imidlertid ut til å ha vært krevende for kommunen å oppnå når de skal transformere et område med en så oppstykket eierstruktur som det er i Sandvika sentrum øst. Dette fremkommer av en informants uttalelse om at denne eierstrukturen er vanskelig for kommunen å håndtere (planlegger 7, 2018).

7.1.4 Forhandlingsplanlegging: Hvem styrer arealplanleggingen?

En årsak til dette er, som jeg har nevnt tidligere, at jo flere grunneiere kommunen må forholde seg til, jo flere interessenter må kommunen forholde seg til. Kompleksiteten knyttet til områdereguleringen av Sandvika sentrum øst førte dermed til at kommunen måtte benytte seg av forhandlingsplanlegging ifølge en informant. I den forbindelse ble det også opprettet en egen stilling, blant annet for å legge til rette for arealskifter og utbyggingsavtaler (planlegger 7, 2018). Dette samsvarer med Jensen (1985) som uttalte at forhandlingsplanlegging ikke dreier seg om å unngå konflikter. Det dreier seg om å avgjøre dem gjennom avtaler. Arealskiftene som kommunen sto i spissen for å gjennomføre kan ses på som et virkemiddel for at eierstrukturen i Sandvika sentrum øst skal bli så optimal som mulig med tanke på de ulike byggeprosjektenes effekt på helheten. Både informantene blant utbyggersiden, og fra kommunesiden har uttalt at denne prosessen har vært lang og krevende. En utbygger illustrerte i den forbindelse en av utfordringene knyttet til å utvikle en by med en såpass oppstykket eierstruktur som Sandvika i sitatet under:

«Jeg tror det er krevende. Jeg tror kommunen ønsket opprinnelig at det skulle liksom et, du kan nesten kalle det et gårdeierskap som eide alt for å putte det på spissen. Det er jo det ideelle for dem. Da bør man ikke ha noe problem om at det er høyt der og lavt der og det er ikke et problem. Men det er jo for så vidt, men det å samle eierskapene sånn i et fellesskap, det er nesten umulig altså.» (Utbygger 1, 2018).

Sitatet over illustrerer på mange måter poenget til de to informantene, som jeg viste til over, som mente som at private utbyggere er helt avgjørende for gjennomføring og for å oppnå resultater i byutvikling. Flere av informantene fra utbyggersiden var tydelige på at det var nødvendig å øke arealutnyttelsen på byggene i det første planutkastet til kommunen. Ettersom Sandvika sentrum øst består av tre dominerende grunneiere og utbyggere innebærer det at alle tre aktører vil ha krav til høyder og utnyttelse. Dermed kan det virke som at kommunen mister litt innflytelse på helheten ved det endelige resultatet, ettersom høydene på byggene må tilpasses hver enkelt utbygger sitt behov for fortjeneste. En av planleggerne i Bærum kommune påpekte i den sammenheng at kommunen selv har finansiert oppgraderingen av elvepromenaden langs elven som flyter gjennom Sandvika. Videre har de også pusset opp og laget badestrand ved Kadettangen, som ligger ved fjorden. Informanten sa videre:

«Vi bruker det som argument for at utbyggerne da skal bidra mer når vi kommer inn i sentrum der også. Kadettangen utvides av badestranda. Vi tar egentlig de lavt hengende fruktene, for at dette har stor virkning og gir gode effekter.» (Planlegger 7, 2018).

Ifølge informanten benytter kommunen seg dermed av flere virkemidler, utover områdeplanen, for at de private utbyggerne skal bidra til helheten i Sandvika, blant annet gjennom bidrag til infrastruktur. Kommunen ser ut til å ha iverksatt flere tiltak for å bedre attraktiviteten og tilbudene i Sandvika på egenhånd. Selv om dette er utenfor utbyggerne sin kontroll, kan kommunen argumentere for at disse tiltakene vil øke attraktiviteten til Sandvika, som igjen kommer dem til gode når de skal selge eller leie ut lokalene sine. Det kan dermed se ut som at kommunen og utbyggerne sitter på ulike redskaper og ressurser som de igjen kan dra nytte av i en forhandlingsituasjon. En av utbyggerne uttalte i den forbindelse:

«Vi erkjente at vi hadde forskjellige roller, men på basis av det må man kunne nesten spille hverandre gode, og det tror jeg var veldig morsomt. Men kommunen spilte en viktig rolle fordi at de innså behovet for å kunne gå i, på en måte riktig retning og kunne gjøre Sandvika til noe annet enn bare en fortsettelse av det det var. Så jeg opplevde at de var, overraskende nok, nesten en pådriver i det.» (Utbygger 1, 2018).

Sitatet over er hentet fra en informant fra utbyggersiden. Det indikerer en situasjon der kommunen og utbyggerne operer på bakgrunn av ulike mål, slik jeg har vist ovenfor, men likevel evner å dra nytte av hverandres ressurser. En uttalelse fra en informant i kommuneadministrasjonen styrket dette da vedkommende sa at samordningen med de private aktørene i Sandvika sentrum øst har vært krevende, men likevel god (planlegger 8, 2018). Flere

informanter fra utbyggersiden og kommuneadministrasjonen har også sagt at de opplever å ha sittet på samme side av boret i planprosessen tilknyttet Sandvika sentrum øst.

Utbyggingsavtaler og markedslogikker i arealplanleggingen

I denne sammenhengen kom det frem at Bærum har gått inn i det en informant kaller for «et nytt regime» (planlegger 3, 2018). Dette innebærer bruk av utbyggingsavtaler, som jeg har redegjort for over. Kommunen har, ifølge informanten, laget en veiledende plan for offentlig rom i Sandvika sentrum øst, der alle infrastrukturanlegg er inkludert og kostnadsberegnet. Informanten redegjorde videre for at dette ble lagt til grunn for utbyggingsavtalene med de enkelte utbyggerne. Dermed må hver enkelt utbygger også bidra til utviklingen av infrastrukturanlegg i Sandvika, som ifølge informanten innebærer en ny måte å tenke på. I den sammenheng uttalte vedkommende at kommunen fortsatt har et lite stykke å gå:

«Du må respektere et budsjett. Og da må man på en måte, så mye penger er det vi har satt, også må man på en måte jobbe sammen med utbyggerne i mye større grad for å kostnads-optimalisere alle løsninger og tiltak. For det blir fort ekstrakostnader hvis du ikke samarbeider.» (Planlegger 3, 2018).

Dette innebærer at et godt og effektivt samarbeid mellom utbyggere og kommunen er avgjørende for å holde seg innenfor budsjettets rammer. Kommunen ser ut til å ha benyttet seg av flere ulike virkemidler for å styre planarbeidet med tanke på å få utviklingen av Sandvika i ønsket retning. Med utgangspunkt i Saglie et al. (2015) sin forståelse, ser Bærum kommune ut til å ha inntatt en strategisk rolle i byutviklingen som foregår i Sandvika sentrum øst. Kommunen har stimulert til ønsket vekst gjennom å ta initiativ til planarbeid og samarbeid mellom de mange aktørene som er forankret i Sandvika. Flere av informantene fra utbyggersiden har også gitt kommunen æren for at planen gikk gjennom. Dermed kan kommunen også ses på som gjennomføringskraften i dette planarbeidet, med utgangspunkt i Saglie et al. (2015). Den typen forhandlingsplanlegging som gjennomføres i Sandvika er ifølge Saglie et al. (2015) hentet fra et «new public management» perspektiv. Dette innebærer at markedsløsninger regnes som mest kostnadseffektivt, noe som igjen gir private aktører et viktig forhandlingskort. Basert på sitatet over, samt uttalelser fra en rekke andre informanter, kan det se ut som dette også er tilfellet i Sandvika. Informanten som ble sitert over, ga uttrykk for at alle løsningene og tiltakene måtte kostnads-optimaliseres, og at dersom partene ikke samarbeidet kunne det føre med ekstrakostnader. Bærum kommune ser dermed ut til å ha en tydelig rolle som styrende aktør i samarbeidet mellom kommunen og utbyggerne. Likevel ser

forhandlingsplanleggingen som foregår i Sandvika ut til å bære preg av markedsorienterte logikker, slik Saglie et al. (2015) redegjør for. Røiseland og Vabo (2016) sitt argument om at de tre styringsregimene, det offentlig administrative styringsregimet, «new public management» og samstyring opererer side om side ser dermed ut til å stemme for planleggingen av Sandvika.

Utbyggerstyrt utvikling?

Til tross for at Bærum kommune ser ut til å innta det Saglie et al. (2015) kaller en strategisk rolle i byutviklingen, kommer det frem at private utbyggers interesser har mye å si for det endelige resultatet i et utbyggingsprosjekt. Forhandlingsplanlegging skal ifølge Jensen (1985) bidra til kompromisser mellom de ulike partene. Likevel påpeker Røiseland og Vabo (2016) at det sjelden er likevekt mellom aktører i et slikt samarbeid. Dermed er det heller ikke uvanlig at noen aktører får mer innflytelse enn andre.

I det første analysekapitlet diskuterte jeg blant annet hvordan Bærum kommune arbeider for å følge overordnede krav om redusert bilbruk. I den sammenhengen ble det tatt opp en rekke utfordringer knyttet til parkeringsnormene. To av informantene fra utbyggersiden som har forankret aktiviteter i Sandvika sentrum øst, uttalte at de ikke trodde det var nødvendig å gå i diskusjon med kommunen angående parkeringsnorm. Dette ble begrunnet med at de ikke trodde bilbruk ville være like utbredt om noen år, og at deres beregninger tydet på at det ville være mer økonomisk å bruke arealene på noe annet. Dermed virker det som at både utbyggere og kommuneadministrasjonen har samme interesser når det kommer til parkeringsdekning. Etersom politikerne i utgangspunktet oppleves som veldig skeptiske til å redusere parkeringsdekning, har en informant uttalt at det kan være positivt å ha utbyggeren med på «laget» i slike situasjoner (planlegger 6, 2018). Dette illustrerer hvor mye innflytelse private utbyggere kan ha, ettersom politikernes skepsis til å redusere parkering har blitt tatt opp flere ganger som en utfordring.

Likevel ser det ut til at markedet er den avgjørende drivkraften bak utbyggernes avgjørelser om parkering. Dette kom frem i et eksempel fra Elias Smiths vei, nær Sandvika stasjon. Ifølge en informant fra kommuneadministrasjonen, hadde utbyggeren i utgangspunktet planlagt to plan med parkering under bakken (planlegger 3, 2018). Da kommunen tilbød dem om å bli med på en bildelingsordning og redusere parkeringsdekningen til et plan stilte, utbyggeren seg positiv til dette. Ifølge informanten gikk utbyggeren likevel tilbake til opprinnelig plan etter to måneder

på grunn av kjøpegruppen. Ettersom kommunen ikke hadde noen parkeringsnorm da utgangspunktet med to plan parkering ble vedtatt, måtte de, ifølge informanten, godta utbyggeren sitt ønske om parkeringsdekning. Dette tyder på at utbyggeren sine interesser primært baserer seg på markedets behov.

Sandvika sentrum øst ser ut til å være preget av lignende tendenser som beskrives ovenfor. Ifølge min informant er det spesielt de dyreste leilighetene som får egen parkeringsplass. Dette er fordi den kjøpergruppen stort sett har bil, og utbyggere er opptatt av å tilfredsstillende markedet (planlegger 3, 2018). Det samme ser ut til å gjelde med tanke på hvem utbyggerne ønsker å bygge for. Dersom det er mulig å tiltrekke seg de mest ressurssterke kjøpergruppene, er det ikke uvanlig at utbyggeren går til kommunen for å endre på for eksempel leilighetsstørrelser. Dette har blant annet vært tilfellet på Bekkestua, der utbyggere har forsøkt å legge press på kommunen for å tilpasse leilighetene til interesserte kjøpere, ifølge en informant (planlegger 3, 2018). Informanten sa imidlertid at de har fått gjennom et visst antall små leiligheter på Bekkestua. Dette tyder på at selv om det kan være krevende, så har kommunen også innflytelse på resultatene. På Fornebu ble det vist til et eksempel der utbyggingsavtalen med OBOS inkluderer sosialboliger. Likevel er ikke OBOS interessert i en forlengelse av denne avtalen. I den sammenheng viste informanten til markedet og uttalte at det er vanskelig å påvirke markedskreftene, men at de forsøker så godt de kan i kommunen (planlegger 3, 2018). Bærum kommune ser dermed ut til å benytte seg av en rekke virkemidler for å styrke sin forhandlingssituasjon mot private utbyggere. Likevel tyder eksemplene over på at private utbyggere sine økonomiske interesser er svært avgjørende for de endelige resultatene.

7.1.5 Stiavhengighet i Sandvikas utvikling

Med utgangspunkt i Neil Brenner sin teori om skala (2011), kan private utbyggers påvirkning på arealplanleggingen i Bærum også se ut til å gjelde i form av strukturerende effekter som kan skape stiavhengighet for den videre utviklingen. Et eksempel er Sandvika Storsenter, som eies og drives av Thon. Senteret ble oppført i Sandvika sentrum vest for over 20 år siden (Røe, 2011). Siden den gang har det blitt utvidet mot vest som ifølge min informant stred mot planavdelingens ønsker med tanke på hvilke effekter det kunne ha på hele Sandvika:

«Igjen så tror jeg at all denne diskusjonen ikke var, ikke hadde en sånn Sandvika dimensjon. Det var mer at Bærum må passe på kjøpesenteret sitt slik at ikke Oslo og Lier toppen og de andre stikker av. Hadde det vært liksom hvilket element kan dette her

være for å gjøre Sandvika bedre så kanskje løsningen hadde vært annerledes, men vi må se den politiske konteksten.» (Planlegger 7, 2018).

Mine informanter har ikke lagt skjul på at storsenteret har vært en medvirkende årsak til at Sandvika sentrum øst i dag kan sies å ligge i skyggen av Sandvika vest. Denne effekten begrunnes blant annet med at mye av aktiviteten i Sandvika ble flyttet inn i senteret, og at mye av næringsvirksomheten i Sandvika øst dermed har blitt utkonkurrert. Dette ble senere brukt som argument for å åpne en tidligere gågate i Sandvika sentrum øst for biltrafikk. Begrunnelsen gikk ut på at det skulle bringe mer aktivitet til næringslivet i Sandvika sentrum øst, ifølge flere av mine informanter. Videre har storsenteret flere plan med gratis parkering som gjør det enkelt å kjøre inn til Sandvika, besøke storsenteret, også kjøre ut igjen (Røe, 2011). Samtlige av mine informanter har også sagt at kollektivtransportforbindelsene mellom Sandvika og resten av Bærum er lite gunstige. Den gode parkeringsdekningen på storsenteret fører derfor til at mange heller kjører bil til Sandvika og parkerer på senteret uavhengig av om de har ærender der eller ikke, ifølge en informant (planlegger 3, 2018).

En informant fra Thon uttalte at deres omsetning er helt avhengig av kjøpegrupper som bruker bil til senteret. Dermed er det i deres interesse å legge til rette for bilbruk. Dette strider på mange måter mot retningslinjene i den regionale planen, ettersom den legger føringer om reduksjon i bilbruk. I den sammenheng er redusert parkeringsnorm et av tiltakene som nevnes i planen (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015). Informanten sa likevel uttrykk for at dette er en plan de bruker for å få gjennom egne ønsker:

«For oss så er det styringsverktøy når vi skal prøve å få gjennomført det vi ønsker. Så vi er avhengige av å ha både parkering og ha god infrastruktur knyttet til det. Vi vil gjerne ha kollektiv så tett på sentret vårt som mulig, men hvis vi har såpass store, for kjøpesentrene sin del da, vi har såpass store kjøpesentre så vi er avhengige av å komme dit med bil og fordi det er regionsentre.» (Utbygger 4, 2018).

Utsagnet over tyder på at den regionale planen kan skape fleksibilitet nok til at også private aktører kan benytte seg av den for å oppnå egne interesser. Det fremkommer videre, av informanten, at storsenterets ønske om å samle så mange aktiviteter som mulig under ett tak, samt legge til rette for bilbruk til sentret, er en viktig drivkraft bak deres arbeid. Dette er ifølge en informant noe Bærum kommune må forholde seg til i deres arbeid med å skape en flerfunksjonell og mangfoldig by som i tillegg bygger opp under det nasjonale nullvekstmålet (planlegger 5, 2018). En annen planlegger forklarte at selv om Thon er interessert i Vinmonopolet, så er det først og fremst et virkemiddel for å holde liv i Sandvika sentrum øst

(planlegger 7, 2018). Det fremstår dermed som at Thon har hatt en sterk rolle i hvordan Sandvika har utviklet seg. Likevel tyder uttalelsen fra informanten over på kommunen også har virkemidler til å påvirke den videre utviklingen av Sandvika storsenter.

Private utbyggers strukturereffekt på Sandvika

Det dominerende regimet i Bærum har lenge vært preget av en politisk holdning om at ting kommer til Bærum. Derfor har det heller ikke vært fokus på å gjøre de store endingene. Dette gikk jeg inn på i kapittel 6. En av mine informanter fra utbyggersiden illustrerte dette ved å vise til arbeidet med områdereguleringen for Sandvika sentrum øst. Ifølge informanten var planprosessen preget av god dialog mellom kommuneadministrasjonen, politikere og utbyggere. Likevel var det bare så vidt planen ble vedtatt i 2017, noe som min informant opplevde som uventet ettersom planarbeidet var preget av såpass god dialog i forkant (utbygger 1, 2018). Informanten begrunnet dette med at politikerne var redde for å komme i mindretall. Eksemplet illustrerer en uforutsigbarhet og usikkerhet hos politikerne som samtlige informanter har redegjort for tidligere.

Det kan virke som om den politiske usikkerheten til å gjøre store endringer har vært en medvirkende årsak til Sandvika storsenter har fått en såpass dominerende rolle i Sandvika. Som nevnt ser utviklingen av Sandvika sentrum øst ut til å ha blitt påvirket av det faktum at det ligger et storsenter i Sandvika vest som tiltrekker seg mennesker fra store deler av Oslo- og Akershusregionen (Røe, 2011). En av mine informanter pekte på at den politiske begrunnelsen for at Storsenteret ble utvidet at Sandvika ikke måtte miste sin konkurransefordel (planlegger 7, 2018). At storsenteret har vært et verktøy for konkurransekraft ser dermed ut til å ha vært viktigere enn den helhetlige utviklingen av Sandvika som by. En årsak til dette kan tenkes å være at det oppleves som tryggere for politikerne å endre på en bygningsmasse som allerede er etablert, enn å begynne på nye prosjekter som kan skape misnøye i befolkningen.

Thons interesser i storsenteret i kombinasjon med det dominerende regimet i Bærum, ser dermed ut til å ha hatt en strukturereffekt på utviklingen av Sandvika. En informant fra kommunen har selv uttalt at Storsenteret er der, og at dette er noe de må forholde seg til når de utvikler Sandvika sentrum øst (planlegger 7, 2018). Jeg trekker frem Sandvika Storsenter for å vise til den langsiktige effekten private utbyggere og grunneiere sine interesser kan ha for et sted som Sandvika. Med utgangspunkt i MacKinnon (2010) og Brenner (2001) sin forståelse

av skala, kan det argumenteres for at Thon har vært en svært mektig aktør som gjennom sin fysiske forankring kan sies å ha bidratt til en stivhengighet i utviklingen av Sandvika.

Det er imidlertid viktig å presisere at skala-rom kan reskaleres og endre karakter som resultat av endrede maktrelasjoner (MacKinnon, 2010). Den pågående utviklingen av Sandvika skjøt fart i forbindelse med reskaleringen av den regionale styringsmakten, som følge av regional plan for areal og transport. Dette bidro ifølge mine informanter til en kursendring i arealplanleggingen i Bærum, som blant annet har ført til at Sandvika sentrum øst nå skal transformeres. Denne transformasjonen påvirkes ifølge flere informanter av et ønske om å øke konkurransefordelen til Sandvika sentrum øst, i forhold til Sandvika vest. Informanten fra Thon uttalte i den forbindelse at det er i deres interesse å drive storsenter med fortjeneste i Sandvika selv om de er en kritisert aktør. På bakgrunn av disse premisene, kommer det frem at de er interesserte i å spille på lag med byen, men at den bygningsmassen som Sandvika storsenter består av begrenser hvor store endringer de kan gjøre. Dette fremkommer også av en informant fra kommuneadministrasjonen som uttalte at vedkommende opplever Thon som interesserte i å spille på lag med Sandvika by. Et av målene til kommuneadministrasjonen er ifølge en annen informant å sørge for at Sandvika får en mangfoldig og funksjonsblandet utvikling på gateplan, slik den regionale planen også legger føringer for. Informanten fra Thon sa derfor at de har planer om å åpne storsenteret opp ved å endre strukturen i første etasje ut mot Claude Monet allé, og at de er i dialog med kommunen for å få dette til.

Dette er ikke ulikt uttalelsene fra mine tre andre informanter fra utbyggerensiden, som var tydelige på at profitt er drivkraften bak deres prosjekter. Ut fra disse premisene uttalte de likevel alle at det er ønskelig å sette et positivt fotavtrykk i Sandvika, og spille på lag med byen. I den forbindelse kom det også frem at det er kommunen som har inntatt rollen med å styre planprosessen i Sandvika sentrum øst ved å sørge for en samordning og dialog mellom alle involverte aktører. Det kan derfor virke som om private grunneiere og utbyggere sin rolle i Sandvika påvirkes av kommunens evne til å sette tydelige mål og å innta en rolle som styrende aktør. Det skal ikke legges skjul på at private aktører har stor innflytelse på endelige resultater, for eksempel når det gjelder parkeringsdekning. Kommunen ser likevel ut til å ha en innflytelsesrik rolle i den forstand at de kan sette mål og rammer for hvilken retning private aktører sine utbyggingsprosjekter skal ta. Det gjelder særlig de forholdene som kan styres gjennom Plan- og bygningsloven, og bestemmes i reguleringsplaner.

Kommunens tidligere fravær i den helhetlige planleggingen av Sandvika kan forstås som en medvirkende årsak til at Thons virksomhet har hatt såpass stor effekt i Sandvika. Brenner (2001) og MacKinnon (2010) peker imidlertid på at endrede maktrelasjoner kan påvirke og endre karakteren til skala-rom. Kommunen har nå tatt en tydeligere rolle som styrende aktør, noe som ser ut til å ha hatt en omstrukturerende effekt på maktrelasjonene i Sandvika. Denne endrede maktrelasjonen ser ut til å påvirke den videre utviklingen av Sandvika storsenter, og Sandvika vest. Bærum kommune ser dermed ut til å være preget av en situasjon der sterke private aktører og en markedsorientert gjennomføringsmodell påvirker arealplanleggingen i kommunen. Tydelig mål og rammer for ønsket utvikling ser videre ut til å være en forutsetning for å samordne mangfoldet av interessenter og aktører i utviklingsprosjekter. Dette innebærer at kommunen evner å samordne seg internt slik at de kan være tydelige ovenfor eksterne aktører om hvordan helheten i Sandvika skal se ut.

7.2 Sivilsamfunnets rolle

Planlegging regnes som et offentlig styringsverktøy (Falleth og Saglie, 2011), noe som innebærer at planlegging bør støtte opp under det demokratiske systemet. Medvirkning fra sivilsamfunnet er dermed vesentlig dersom det skal være en demokratisk prosess. I den sammenheng definerer Hanssen (2015) medvirkning som enkeltpersoner eller grupper sin mulighet til å påvirke og delta i beslutningsprosesser. Medvirkning er også pålagt i Plan- og bygningsloven, som blant annet sier at planlegging skal sikre medvirkning av alle berørte interesser (Plan- og bygningsloven, 2008, §1-1). Dette innebærer at planlegging i teorien skal imøtekomme et mangfold interesser fra blant annet politikere, fagpersoner, interesseorganisasjoner, enkeltpersoner, private aktører, samt regionale og statlige aktører som for eksempel Staten Vegvesen. I følge Saglie et al. (2015), er det disse aktørenes interesser og ressurser en ønsker å balansere for å skape gode byutviklingsprosjekter med kvalitet. Dette bekreftes også av en politiker som uttalte at det er kommunens rolle å danne seg oversikt over alle interesser og meninger, for så å integrere dette i planarbeidet:

«Også kan vi da til syvende og sist summere opp og avgjøre i hvilken grad skal vi ta hensyn til alle. For det er jo masse konflikter her og vi kan ikke ta hensyn til alle.» (politiker 2, 2018).

Ettersom det er politikerne som vedtar planer, kan en tenke seg at det politiske partiet som styrer, i størst grad også vil påvirke hvilke hensyn som veier tyngst når kommunen skal utvikles.

Dette styrkes på mange måter av informanter fra både kommuneadministrasjonen og utbyggerensiden som har uttalt at den politiske forankringen er vesentlig for at mål og planer faktisk gjennomføres. Innbyggere har dermed muligheten til å påvirke kommunens planlegging gjennom sin stemmerett. Det er imidlertid viktig å påpeke at alle innbyggere ikke har stemmerett i kommunen, og Plan- og bygningsloven pålegger, som nevnt, at planlegging skal sikre medvirkning fra alle berørte parter. Plan- og bygningsloven (§ 5-1) pålegger videre den som fremmer planforslag om å legge til rette for medvirkning. Kommunen blir også tildelt et ansvar om å påse at dette er oppfylt i planprosesser som er utført av andre aktører (Knudtzon 2015).

7.2.1 Påvirker Bærums befolkning?

I det forrige delkapitlet kom jeg frem til at private grunneiere og utbyggere sine interesser og krav til avkastning har stor betydning for resultatet på byggeprosjekter. Flere av informantene mine uttalte også at disse aktørene sine interesser har alt å si for byutviklingen. Bærum kommune ser imidlertid ut til å ha inntatt en tydeligere rolle som styrende aktør enn tidligere. Dette kommer frem i samtlige intervjuer, deriblant med en representant fra Sandvika Vel, som viste til Sandvika og mente at det har blitt tydeligere hvilken retning kommunen skal utvikles i, og hvilke mål og planer som skal gjennomføres. Tidligere redegjorde jeg for at studier viser at forhandlingsplanleggingens evne, i kombinasjon med en markedsorientert gjennomføringsmodell, til å følge opp lovens intensjoner om medvirkning er begrenset (Saglie et al., 2015). I en situasjon der Bærum kommune er preget av vekst, utbygging og overordnede føringer er det interessant å belyse hvilken rolle sivilsamfunnet spiller i arealplanleggingen i Bærum.

Nesten alle mine informanter var tydelige på at Bærum er en stor kommune som generelt sett består av en meget ressurssterk befolkning. Noen områder preges hovedsakelig av villastrøk, mens andre har en mer variert boligsammensetning. Disse faktorene spiller ifølge en informant inn på hva slags engasjement kommunens planer vekker i de ulike områdene i Bærum (planlegger 4, 2018). Ifølge Røe (2014) har dette sammenheng med at ulike aktører har ulike erfaringer og interesser knyttet til steder. Denne sosiale kompleksitet kan dermed føre til at steders materielle elementer kan bli gjenstand for konflikter i forbindelse med plansaker og utbygging. Et eksempel på dette er Stabekk som, ifølge tre informanter, regnes som et område preget av mange ressurssterke og eldre mennesker. Stedets historiske kontekst i kombinasjon

med innbyggernes interesser gjør at det, ifølge en informant, er uaktuelt å bygge høyere enn tre til fem etasjer selv om utgangspunktet var høyere (planlegger 8, 2018). Dette ble bekreftet av en informant fra utbyggersiden og politikersiden, som uttalte at det lokale engasjementet er meget sterkt på Stabekk.

Medvirkning i form av motstand

Et annet område som trekkes frem, er Bekkestua som har gjennomgått mye fortetting og utvikling de seneste årene. Ifølge mine informanter bor det likevel mange ressurssterke mennesker der som har engasjert seg mot kommunens planer om videre fortetting. Dermed fikk ikke administrasjonen medhold av politikerne da de ønsket å legge en «vekstgrense» rundt Bekkestua, ifølge en informant (planlegger 4, 2018). Dette begrunnes også med at det allerede pågår planarbeid der. Eksemplet illustrer likevel at engasjement og motstand fra sivilbefolkningen påvirker hvor fortetting skjer og hvor høyt de tillater at det skal bygges, noe som bekreftes av en politiker. Eninformanter fra kommuneadministrasjonen har i den sammenheng trukket frem en rekke områder i Bærum øst, som preges av sterkt engasjement og mye motstand i forbindelse med planarbeid for utvikling:

«Og da er det langt mere krevende å få til en positiv utvikling for å kommunisere arealplanen for Oslo og Akershus, det er helt håpløst. De har flyttet ut hit for å bo i en villa eller tomannsbolig eller rekkehus, ikke for å ha en blokk som en nabo. Og de prosessene er krevende, for da er utgangspunktet motstand. Og veldig mange av de planene vi har er sånn at administrasjonen er gjerne mere opptatt av høy tetthet og høyder enn det naboskapet er, og dermed så vil politikerne bli veldig lydhøre ovenfor naboskapet og dermed så blir det justert ned. Så fra 2015 og fram til i dag så har vi på en måte justert vår faglige tilråding for å få det til å passe bedre med innbyggernes og politikernes forventninger da.» (Planlegger 8, 2018).

Den sterke motstanden mot vekst der en selv bor kan ifølge (2014) Røe være et resultat av at steder gjerne preges av ulike interesser, erfaringer og verdier. Det er ikke uvanlig at det dannes én eller et fåtall fortellinger om steder som flere aktører ønsker å knytte seg til, og som gjerne blir betraktet som «sannheter» og kunnskap om stedet. Slike fortellinger kan for eksempel basere seg på stedets fysiske særpreg som følge av stedets historie. Røe (2014) viste imidlertid til at slike fortellinger også kan bunne i ulike fagdiskurser, som arkitektur og byplanlegging. Disse fortellingene baserer seg dermed på ulike verdier og interesser, og kan påvirke hvordan steder representeres og prates om. Omfattende planarbeid og større utbyggingsprosjekter kan,

ifølge Røe (2014), fremme en representasjon av et sted som vekker motreaksjoner og motstand hos andre, slik min informant redegjør for ovenfor.

Det fremkommer videre i Røe (2014) sin studie, at slik motstand ikke er uvanlig i mange av Bærums velstående nabolag. Det ble blant annet vist til en politiker som uttalte at det kunne være bortimot umulig å bygge ut skoler i noen områder i Bærum grunnet motstanden. Dette styrker mine funn, eksemplifisert med sitatet fra informanten over, som illustrer at medvirkning i form av motstand kan gjøre det krevende å få til en positiv utvikling i kommunen. Den ene politikeren som jeg har vist til ved flere anledninger sa at vedkommende opplever mange av Bærums innbyggere til å være mot vekst. Politikere er folkevalgte og skal ta beslutninger på vegne av folket (Røiseland og Vabo, 2016). Dermed kan det virke som at en medvirkende årsak til politikernes skepsis til vekst, skyldes at store deler av befolkningen også oppleves som å være skeptiske.

Informanten som ble sitert over indikerte at vedkommende ikke er sikkert på om de som blir invitert til å medvirke opplever at denne medvirkningen har effekt. Likevel kommer det frem i sitatet over at kommuneadministrasjonen har justert den faglige tilråding slik at det skal passe bedre med innbyggerne og politikernes forventninger. Et eksempel på dette er Stabekk, der det nå er uaktuelt å bygge noe særlig høyere enn tre til fem etasjer. Dette tyder på at engasjement i form av sterk motstand har en effekt på hvordan kommunen styrer arealplanleggingen i Bærum.

Et viktig poeng som Hanssen (2015) redegjør for er at medvirkning aldri kan gi et representativt bilde av befolkningens oppfatninger. Studier viser at det ofte er de mest ressurssterke innbyggerne med erfaring som engasjerer seg i byplanlegging. Dersom kommunen vil sikre medvirkning fra et større mangfold av befolkningen krever det gjerne aktiv tilrettelegging fra kommunens side (Hanssen, 2015). Dette samsvarer med en informant som har sagt at det er krevende å drive medvirkning når det stort sett er eldre ressurssterke innbyggere som dukker opp på møtene (planlegger 4, 2018). Informanten sa videre at denne befolkningsgruppen gjerne får medvirkning uansett ettersom de er flinke til å sende inn innspill og beskrive hva de ønsker og hva de ikke ønsker. I likhet med Hanssen (2015), redegjør Røe (2014) for at det ikke finnes kun én sann kunnskap om et sted og dets utvikling. Innenfor visse sosiale sammenhenger og perioder kan det likevel dannes såkalte «regler» for hva som aksepteres som gyldig kunnskap om steder (Røe, 2014). Det faktum at kommunen har justert sine faglige råd med tanke på utviklingen i Bærum indikerer en situasjon der flere områder i kommunen karakteriseres av slike kollektiv aksepterte «sannheter» om steder, som Røe (2014) peker på. Denne sosialt

konstruerte kunnskapen kan imidlertid ikke sies å representere alle innbyggernes holdninger. Med utgangspunkt i Brenner (2001), ser det likevel ut til å få en strukturerende effekt på hvordan disse stedene betraktes av kommunen.

Medvirkning som følge av en sterk kollektiv oppslutning

Ut fra diskusjonen ovenfor, kan det se ut som at flere steder i Bærum er preget av fortellinger og representasjoner som det er en sterk kollektiv oppslutning rundt. Med utgangspunkt i mine informanter, samt Røe (2014), kan se ut som at disse representasjonene vekkes til liv, gjerne gjennom motstand, i utbyggingssituasjoner som legger opp til å endre stedets karakter. Med utgangspunkt i hvordan jeg innledet delkapitlet om sivilbefolkningens rolle i arealplanleggingsprosesser, kan dette tolkes som et positivt fenomen. For innbyggerne som bor i disse områdene, og som engasjerer seg, er det nok også det. Likevel er det viktig å påpeke at Plan- og bygningsloven pålegger kommunen å innrette sin virksomhet etter regional plan (pbl. § 8-2). Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (2015) legger tydelige føringer om hvordan befolkningsveksten som kommer de neste årene skal håndteres i de ulike kommunene i Oslo- og Akershusregionen. Dermed er det ikke til å unngå at Bærum kommune vil oppleve vekst.

En informant fra kommunen uttrykker i den sammenheng at det er krevende å inkludere innbyggeres oppfatninger og meninger i planarbeidet når det hovedsakelig oppleves som motstand. Vedkommende trekker i den sammenheng opp Franzefoss som er et ubebygde område nord i Sandvika.

«Vi kjører mange områdereguleringer nå, og i de områdereguleringene så legger vi opp til medvirkning i veldig stor grad. Både fra så langt vi klarer fra barn og unge, det er ikke så enkelt å få til, men vi inviterer oss inn på skolene, deltar i undervisningsopplegg. Vi lager egne medvirkningsgrupper for å få innspill så jeg føler at de i veldig stor grad påvirker planutformingen. Franzefoss for eksempel, er et veldig godt eksempel på det. Der er de nå i den innledende fasen av å planlegge en helt ny bydel, med et sted mellom 12 og 1500 boliger tror jeg. Og der er disse, den medvirkningsgruppen som da representerer nabolaget, de bor jo ikke tett innpå så de er ikke direkte berørt. Der er det et krater i dag. Så de ser på det som noe positivt, det som kommer der. Og da får vi veldig gode prosesser hvor de deltar veldig konstruktivt og kommer med gode innspill som vi tar med oss i planutformingen.» (Planlegger 8, 2018).

Uttalelsen over illustrer for det første at kommunen aktivt går inn for å sikre medvirkning fra andre innbyggergrupper som vanligvis ikke er like synlige i byutviklingsdebatter. Dette støttes

opp av en annen informant som også sier at medvirkningsarbeidet er mye mer omfattende når områder skal transformeres (planlegger 4, 2018). For det andre sier informanten som ble sitert over, at når medvirkningen kommer fra innbyggere som ikke bor i nabolaget og er direkte berørt av planene, anses det i mye større grad som noe positivt. Dermed blir også tilbakemeldingene enklere å ta med seg i det videre planarbeidet. Det ser riktignok ut til at planarbeidet i flere områder i Bærum innrettes etter innbyggers motstand mot for mye fortetting og for mange etasjer. Uttalelsen over kan likevel tyde på at den typen medvirkning som foregår på Franzefoss omfatter mer enn påvirkningskraft på antall etasjer på byggene, ettersom grunnlaget ikke baserer seg på motstand.

7.2.2 Sivilsamfunnets interesser i Sandvikas utvikling

Dersom innbyggerne skal ha mulighet til å forme hvordan planer utformes, forutsetter det at medvirkningen starter tidlig i prosessen (Hanssen, 2015). Dette gikk jeg inn på i kapittel 7.1, der en informant ga uttrykk for at det er krevende å sikre tidlig medvirkning i planarbeidet når det er private utbyggere som står for de tidlige planfasene, og i tillegg bekoster planarbeidet. Franzefoss ser imidlertid ut til å illustrere et tilfelle der kommunen har gått inn for å sikre reell medvirkning og påvirkning fra innbyggerne helt fra planarbeidets begynnelse. Min informant fra Sandvika Vel, viste likevel til et annet område i Sandvika som heter Lakseberget, som ligger ved Sandvikas sjøfront, og påpekte at de opplever at medvirkningen i for mange tilfeller starter for sent i en planprosess. Vedkommende redegjorde for at de blir invitert til å svare på uttalelser og å komme med høringsuttalelser, men at de opplever at mye allerede er bestemt på de tidspunktene medvirkningen begynner. Dette er en vanlig problemstilling, ifølge Hanssen (2015). Hun skriver at muligheten for å komme med innspill i planprosesser gjerne starter for tidlig eller for sent i en planprosess. Dersom den begynner for tidlig er det ikke gitt at innbyggerne har nok informasjon til å vite hvordan de skal påvirke. Begynner medvirkningsprosessen for sent, kan det oppleves som krevende å påvirke et allerede utarbeidet planforslag (Hanssen, 2015).

Selv om informanten fra Sandvika Vel mente at medvirkningsprosesser gjerne starter for sent, virket det ikke som vedkommende opplevde dette som et stort problem. Dette er ifølge informanten fordi planene for Sandvika er ønsket og ventet blant veldig mange. Dette samsvarer med uttalelser fra en rekke informanter fra kommuneadministrasjonen som har sagt at det har foregått planprosesser over lengre perioder i områder som Høvik, Fornebu og Sandvika.

Protestene er, ifølge en informant, mindre ettersom innbyggerne er innforstått med at det kommer til å komme utbygging i disse områdene (planlegger 4, 2018). Basert på tidligere studier som har blitt utført i Sandvika, samt intervjuer med mine informanter virker det likevel som at Sandvika skiller seg ut fra mange andre områder i Bærum.

Et poeng som trekkes frem av flere informanter er at det bor veldig få folk i Sandvika. Dette er, ifølge samtlige informanter fra kommuneadministrasjonen, en medvirkende årsak til at engasjementet, i form av motstand mot alle planene, har vært lavt. Ifølge Røe (2011), preges ikke Sandvika av den samme kollektive oppslutningen om å bevare stedet som mange andre områder i Bærum. En årsak til dette kan være det lave innbyggertallet, slik også mine informanter har pekt på. Et annen poeng som trekkes frem er at Sandvika har blitt transformert såpass mange ganger at mange av byens fysiske historiske særpreg har forsvunnet (Røe, 2014). Den sterke emosjonelle tilknytningen og forankringen som blant annet kommer til syne på Stabekk, ser dermed ikke ut til å være like synlig i Sandvika. Røe (2014) argumenterer videre for at selv om boligområdene omkring Sandvika er funksjonelt tilknyttet byen, så ikke dette ut til å være gjeldene i kulturell forstand. Røe (2014) underbygger dette poenget ved å vise til en rekke planer for utvikling i Sandvika på begynnelsen av 2000-tallet. Det var ikke noen utpreget motstand blant Sandvikas innbyggere den gangen heller, og Sandvika ble ikke forsvart på samme måte som mine informanter har gitt uttrykk for at Bekkestua og Stabekk har blitt. Røe (2014) argumenterte videre for at en av de dominerende fortellingene og sannhetene om Sandvika, som ble presentert i begynnelsen av 2000-tallet, beskrev Sandvika som et verdiløst sted preget av trafikk, brutalistisk arkitektur og en manglende kollektiv oppslutning om stedet blant innbyggerne. Ved å omtale Sandvika som en «betong-by» og trist sted, kunne aktører som ønsket å utvikle Sandvika benytte seg av fagdiskurser for å skape fortellinger og representasjoner om hva Sandvika kunne bli til. Dette bidro, ifølge Røe (2014), til å rettferdiggjøre større plangrep.

Min informant fra Sandvika Vel, har også uttalt at Sandvika har et negativt rykte på seg i Bærum. Vedkommende legger ikke skjul på at det er mye kritikkverdigg knyttet til de fysiske strukturene i byen, og at velet opplever at Sandvika sjelden blir omtalt i positiv forstand, til tross for at det er et fint sted å bo. I den sammenheng trekkes spesielt Bærums lokalavis Budstikka frem. Ifølge informanten skrives det sjelden om Sandvika, og når byen omtales, er det gjerne negativt. Vedkommende mener at Sandvika har et ufortjent dårlig rykte på seg. Informanten ser ut til å beskrive en situasjon der den kollektivt aksepterte fortellingen og

representasjonen av Sandvika ligner på de tendensene, som ifølge Røe (2014), også kom til syne på tidlig 2000-tallet. Som jeg nevnte tidligere er Røe (2014) likevel tydelig på at en kollektivt akseptert sannhet ikke nødvendigvis representerer alle innbyggernes meninger. Informanten fra Sandvika Vel sa i den forbindelse at vedkommende opplever at veldig mange velforeninger i Bærum til å ha en konserverende holdning. Sandvika Vel er også opptatt av at Sandvika er et trivelig sted å bo, men i motsetning til mange andre velforeninger ønsker de å se fremover. Utviklingen som nå pågår kan ifølge informanten løfte de fysiske aspektene ved byen, noe som kan bidra til at fortellingen om Sandvika som en uttrivelig by. Informanten la ikke skjul på at det er interne uenigheter i veiet om høydene på de ulike byggene som er planlagt i Sandvika sentrum øst. Likevel ble det understreket at vedkommende opplever at de fleste ønsker transformasjon og utvikling i Sandvika. Dette samsvarer med informanter fra kommuneadministrasjonen som har sagt at utviklingen i Sandvika er ønsket av veldig mange, noe som begrenser motstanden (planlegger 8, 2018).

Det kan dermed virke som at mange av Sandvikas innbyggere har et mindre konserverende forhold til Sandvika enn det som er vanlig mange andre steder i Bærum. Likevel tyder uttalelser fra mine informanter på at det er foreligger stort engasjement for planarbeidet som pågår i Sandvika. Dette illustrerte informanten fra Sandvika Vel ved å vise til et åpent møte de arrangerte for beboerne i Sandvika høsten 2018. Selv om veiet forventet et oppmøte på 30 stykker, kom det 114 stykker på møtet. Engasjementet for Sandvika er ifølge min informant til stede, men det ser ikke ut til å utspille seg i form av konserverende interesser og motstand mot utvikling. Disse planene legger opp til høyder som ifølge en informant er helt ukjent i Bærum. Kommunen ser dermed ut til å ha friere tøylar i planarbeidet med Sandvika enn det mine informanter gir uttrykk for at de har i mange andre områder.

7.3 Hvilken rolle har private aktører i Bærums arealplanlegging?

Cox (1998) var tydelig i sitt argument om at sosialt konstruerte skala-rom som det lokale eller nasjonale, aldri kan forstås som helt lokalt eller helt nasjonalt. Dette innebærer at Bærum, forstått som et skala-rom, ikke operer i et vakuum, noe som kan illustreres ved å vise til den omfattende omstruktureringen, reskaleringen og privatiseringen av den offentlige styringsmakten fra 70- og 80-tallet. En følge av dette er blant annet at det er langt flere aktører, både offentlige og private, som i dag påvirker planleggings- og styringsprosesser (Røiseland og

Vabo, 2016). Det er likevel kommunen som har arealmyndigheten, noe som ifølge Falleth (2012) innebærer en gjensidig avhengighet mellom kommunen og private utbyggere.

Sager (2008) har imidlertid vist til at mens planleggeres verdier gjerne samsvarer med demokratiske verdier og overordnede retningslinjer og føringer, samsvarer private utbyggers verdier i langt større grad med en markedsorientert logikk (se kapittel 3.2.4). Dette kom også til syne i Bærum, der alle utbyggerne var tydelige på at deres ønsker om å bidra positivt til utviklingen i Sandvika, var gjeldene innenfor premissene om å oppnå økonomisk avkastning. Selv om Plan- og bygningsloven (2008 § 5-1) pålegger alle aktører som driver planlegging å drive medvirkning, kom det frem at det i praksis var kommunen som la opp til medvirkning. De delene av planfasene som utelukkende ble utført av private aktører, ser dermed ut til å ha vært «lukket» for sivilsamfunnet, men også til dels kommunen, ifølge mine informanter. Disse tendensene samsvarer med Cox (1998) som argumenterer for at selv om aktører forankrer aktiviteter innenfor et skala-rom, trenger ikke deres interesser å utelukkende være forankret i dette skala-rommet. I tilfellet med Bærum kommune, og spesielt Sandvika, kommer det i den sammenheng frem at det er kommunen som sitter med ansvaret og interessen i å sørge for en helhetlig og god byutvikling, som også inkluderer sivilbefolkningen.

Brenner (2001) argumentere videre for at skala-rom som først er sosialt konstruerte, slik Bærum kan argumenteres for å være, kan oppnå elementer av fasthet som igjen kan ha en strukturerende effekt på skala-rommets videre utvikling. Ved å vise til Sandvika storsenter, som eies og drives av Thon, illustrerte jeg hvilken effekt private aktørers fysiske forankring kan ha på den langsiktige arealplanleggingen og utviklingen til et sted som Sandvika. Det politiske vedtaket om å utvide storsenteret for å øke Sandvikas konkurransekraft, i tillegg til beslutningen om å åpne en av gågatene i Sandvika sentrum øst for bilkjøring, er eksempler på dette. Den politiske beslutningen om å utvide storsenteret, var ifølge en informant mot planavdelingens ønske, av hensyn til den helhetlige utviklingen i Sandvika. Med utgangspunkt i Brenner (2001) og MacKinnon (2010), ser det imidlertid ut til at ulike interesser og ujevne maktforhold kan påvirke hvilken retning Sandvika ble utviklet i. Ettersom det er politikerne som har den endelige beslutningsmyndigheten, kan deres interesser om å øke Sandvikas konkurransekraft, sies å ha vært en bidragende årsak til at Sandvika storsenter, som vil si Thon, fikk en såpass dominerende og strukturerende rolle i Sandvika.

Det har i den sammenheng kommet frem at Bærum er preget av en politisk holdning som lenge har vist skepsis til å gjøre store endringer. Samtlige informanter fra utbyggersiden har uttalt at

selv om de anser det som Bærum kommunes rolle å ivareta helheten ved kommunens utvikling, ønsker de å spille på lag med byen ut fra deres premisser om å oppnå økonomisk gevinst. I forrige analysekapittel diskuterte jeg, med utgangspunkt i mine informanter, at kommunen ser ut til å ha hatt en manglende evne til å gjennomføre ønskede planer, men også til å styre ønsket og planlagt utvikling. Det kan virke som at den politiske skepsisen, samt kommunens manglende gjennomføringsevne innen planlegging, har vært en medvirkende årsak til at private aktører som Thon har fått en såpass dominerende rolle i Sandvika. Dette underbygges også av en informant fra kommuneadministrasjonen som har uttalt at politisk skepsis og uforutsigbarhet kan begrense kommunen sitt forhandlingsrom, samt mulighet til å stille strengere krav mot private aktører.

Vedtaket av Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, har ifølge mine informanter vært en medvirkende årsak til at mange av planene som nå pågår i Sandvika, faktisk blir gjennomførte. Kommunen ser dermed ut til å ha inntatt en tydeligere rolle som styrende aktør. Dette kom blant annet til syne da en informant uttalte at kommunen benytter seg av krav om helhetlige planer for større områder, for å sikre en helhetlig utvikling i kommunen. Bruk av utbyggingsavtaler og forhandlinger ser ut til å være andre virkemidler kommunen benytter seg av for å styre privat utbygging og kommunens utvikling i ønsket retning. Flere informanter har uttalt at det har blitt tydeligere hvilken retning kommunen ønsker å utvikle Sandvika, og Bærum, i. I den forbindelse kom det frem at Thon jobber med å transformere deler av storsenteret for å åpne det opp mot Sandvika øst, og skape mer liv på gateplan. Til tross for at informanten fra Thon ikke legger skjul på at deres arbeid alltid baserer seg på økonomiske interesser, er vedkommende tydelig på at de ønsker å spille på lag med byen ut fra disse premissene.

Det legges imidlertid ikke skjul på at private utbyggere sine interesser er avgjørende for gjennomføringen av- og de endelige resultatene av utbyggingsprosjekter. Markedet er i den sammenheng svært avgjørende for hvilke krav og ønsker private utbyggere stiller ovenfor kommunen. Dette illustrerte jeg blant annet ved å vise til eksempelet med fra Elias Smiths Vei. Ifølge en informant var det faktum at kommunen ikke hadde en parkeringsnorm da den opprinnelige beslutningen om parkeringsdekning ble tatt, en medvirkende årsak til at kommunen måtte gå med på utbyggeren sitt ønske om ikke å redusere parkeringsdekningen (planlegger 3, 2018). Kommunens evne til å sette tydelige mål og rammer for ønsket utvikling, kan dermed se ut til å påvirke resultatene ved utbyggingsprosjekter. Dette kan fremstå som

spesielt gjeldene i en situasjon der alle mine informanter fra utbyggersiden har uttalt at selv om det er kommunen som må sørge for helheten, ønsker de å spille på lag med kommunen og Sandvika, ut fra sine premisser om økonomisk avkastning. Brenner (2001) og MacKinnon (2010) sine argumenter om at endrede maktrelasjoner kan endre og påvirke skala-rom, ser dermed ut til å være gjeldene i Sandvika. Det kan ikke legges skjul på at private utbyggere ser ut til å ha en svært sentral rolle innen den kommunale arealplanleggingen. Med utgangspunkt i Nordahl (2012), ser det imidlertid som at kommunens evne til å sette klare mål, samt å innta en tydeligere rolle som styrende aktør har styrket kommunens forhandlingsituasjon ovenfor private aktører, og dermed også innflytelsen på den kommunale arealplanleggingen.

Det er imidlertid ikke bare private utbyggere som ser ut til å påvirke den kommunale arealplanleggingen i Bærum. Etersom arealplanlegging regnes som et styringsverktøy, innebærer det at det også bør støtte opp under demokratiske verdier. Et poeng som har kommet frem fra flere informanter, er i den forbindelse at det kan være krevende å legge opp til reell medvirkning i tilfeller der private utbyggere gjennomfører og bekoster de tidlige fasene i en planprosess. Dette samsvarer med Hanssen (2015), som redegjør for at det ikke er uvanlig at medvirkning begynner for sent i planprosesser til at det får en reell påvirkning. Kommunens krav om helhetlig plan for større områder, ser imidlertid ut til å være et virkemiddel for at kommunen skal få mer kontroll over de tidligere planfasene. En informant trakk i den forbindelse frem Franzefoss, som ligger nord i Sandvika, som et eksempel på at kommunen i mye større grad kan påvirke, styre og inkludere medvirkning fra sivilsamfunnet i arealplanlegging, i tilfeller der kommunen selv styrer de tidlige fasene i en planprosess. Ressursmangel i kommunen, i kombinasjon med en markedsorientert gjennomføringsmodell innen arealplanlegging, innebærer imidlertid at de første fasene i en planprosess ofte består av forhandlinger mellom kommune og utbygger. Med utgangspunkt i Falleth og Hanssen (2014), samt intervjuer med mine informanter, kan det virke som Bærum kommunens evne til å styre arealplanlegging i henhold til demokratiske verdier og Plan- og bygningslovens intensjoner om medvirkning, svekkes i situasjoner der private aktører bekoster og gjennomfører planarbeidet.

Private utbyggere kan dermed sies å ha påvirkning på hvilken rolle sivilsamfunnet får i den kommunale arealplanleggingen i Bærum. Flere informanter peker imidlertid på at Bærum, generelt sett, er preget av en svært ressurssterk befolkning som er opptatt av sine private goder, og som i mange tilfeller oppleves av mine informanter til å være mot vekst i kommunen. Dette kommer spesielt til syne i tilfeller der steder skal bygges ut og utvikles. En informant har

dermed uttalt at det er krevende å få til en positiv utvikling når medvirkning i mange tilfeller oppleves som komme i form av motstand. Dette samsvarer med Røe (2014), som viste til en studie utført på tidlig 2000-tallet der en politiker uttrykte frustrasjon over at det i noen områder i Bærum var bortimot umulig å få plassert skoler grunnet motstand. Den sterke motstanden mot utbygging, i kombinasjon med steders historiske kontekst, har ført til at kommuneadministrasjonen har justert den faglige tilrådingen med tanke på vekst i kommunen. Dette ble eksemplifisert ved å vise til Stabekk, der det er uaktuelt å bygge noe særlig høyere enn fem etasjer, ifølge en informant.

Ifølge Brenner (2001), kan reskalering karakteriseres av endrede maktrelasjoner og omstruktureringer innenfor et skala-rom. Slike prosesser trenger ikke være et resultat av overordnet politisk maktbruk, det kan også være et resultat av at befolkningsgrupper gjør motstand (Cox, 1998). Med utgangspunkt i intervjuene med mine informanten, kan det virke som at befolkningens motstand mot vekst og utbygging i noen tilfeller påvirker og endrer kommunens holdning til- og styring av den kommunale arealplanleggingen. Denne motstanden kan også se ut til å være en medvirkende årsak til den politiske skepsisen til å iverksette større planer og endringer i Bærum.

Som jeg viste til tidligere i oppgaven, ser det imidlertid ut til at Sandvika skiller seg ut fra mange andre områder. En informant viste blant annet til et møte som ble initiert av Sandvika Vel, og uttalte at engasjementet for planene i Sandvika er høyt. Likevel ser det ikke ut til å utspille seg i form av motstand, til tross for at det ikke legges skjul på at er uenigheter knyttet til høydene på noen av de planlagte byggene. Det faktum at kommunen legger opp til en arealutnyttelse, som ifølge en informant er helt ukjent i Bærum, kan tyde på at kommunen, og dermed også utbyggerne, står friere med tanke på hvordan de kan planlegge Sandvika, enn det de gjør i mange andre områder i Bærum. Det kan dermed argumenteres for at kommunens innbyggere har en effekt på hvordan kommunen styrer arealplanleggingen. En utfordring ser imidlertid ut til å være medvirkning fra et mer representativt utvalg av befolkningen, som i tillegg har en reell påvirkning på utformingen av planene, ifølge et par av mine informanter. Med utgangspunkt i Cox (1998) og Brenner (2001) kan Bærum kommune sies å romme et mangfold konfliktfylte aktiviteter og interessemotsetninger, som til enhver til påvirker og former den videre utviklingen av kommunen.

8 Konklusjon

I denne studien har jeg forsøkt å belyse hvordan styring og planlegging av den kommunale arealutviklingen i Bærum, preges av overordnede føringer fra regionalt og nasjonalt nivå. For å få et mer helhetlig perspektiv på kommunens arealplanlegging, har jeg også tatt for meg private utbyggers og sivilsamfunnets rolle, ettersom dette er sentrale aktører i en planleggingsprosess (Falleth og Saglie, 2011; Sager, 2008)

Den politiske skepsisen til å gjennomføre planer som kan føre til større endringer i kommunen har, ifølge mine informanter, vært en medvirkende årsak til at kommunens arealplanlegging lenge har vært preget av spredning, samt en manglende evne til å gjennomføre og styre mot en planlagt og ønsket utbygging. Med utgangspunkt i Jones (1998), kan arbeidet med Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, imidlertid forstås som et resultat av statlig maktbruk om å oppnå nasjonale mål om en mer helhetlig, samordnet og klimavennlig regional utvikling. Planen skal også legges til grunn for innsigelser, dersom kommunale planer strider mot føringene i den regionale planen.

Statlig, regional og kommunal styringsmakt kan i denne sammenheng sies å ha blitt reskalert, noe som ser ut til å ha styrket den regionale rollen i kommunale arealplanleggingsprosesser. Denne reskaleringen kommer først og fremst til syne i Bærums kommuneplan fra 2017 (Bærum kommune, 2017a), som i stor grad har blitt utarbeidet i tråd med føringene i den regionale planen. Dette innebærer blant annet en kursendring i kommunens arealplanlegging, der kommunens politikk har blitt tydeligere, og der kommunen virker mer bevisst når det gjelder å styre utbygging i henhold til regionale krav om en kompakt og flerkjernet utvikling langs kollektivknutepunkter. Reskaleringen av det regionale skala-rommet kommer også til syne i form av innsigelsen som er rettet mot Avtjerna, som er et fremtidig utbyggingsområde som har ligget i Bærums kommuneplan som et reserveområde siden 1998.

Bærum må altså forholde seg til nasjonale lover som Plan- og bygningsloven, samt nasjonale og regionale retningslinjer som legger føringer for den kommunale arealplanleggingen, i kombinasjon med bruk av innsigelser som sanksjonsmiddel. Dette illustrer Falleth og Sagnes (2012) argument om at kommunal arealplanlegging inngår i et hierarkisk plansystem. Reskaleringen av det regionale skala-rommet, ser videre ut til å ha styrket denne hierarkiske styringslogikken, noe som igjen ser ut til å ha satt strengere rammer for hvordan Bærum kan styre arealplanleggingen i kommunen. En styrking av det regionale nivået og den hierarkiske

styringslogikken, kan tenkes å bidra til en svekket rolle for den kommunale styringen innen den kommunale arealplanleggingen. Det faktum at kommunen ikke lenger står like fritt til å styre utviklingen i samme retning som tidligere, styrker på mange måter argumentet om at kommunens evne til å styre arealplanlegging i henhold til egne interesser er svekket.

Mine funn, som i stor grad er basert på mine intervjuer med personer med ulike interesser og posisjoner, indikerer imidlertid en situasjon der kommunens kursendring innen arealplanlegging, også har bidratt til en kursendring i kommunens evne til å innta en tydeligere rolle som styrende aktør innen den kommunale arealplanleggingen. Dette kommer spesielt godt til syne i arbeidet med Sandvika. For det første har arbeidet med å transformere og utvikle Sandvika sentrum øst pågått i over ti år. Likevel var det først i forbindelse med den regionale planen, at kommunens mål om å utvikle Sandvika kan sies å ha utviklet seg fra ønsker og planer, til en reell gjennomføring. Videre kan det virke som at kommunens evne til å sette tydeligere mål for ønsket og planlagt utvikling, har ført til at private utbyggere også har fått klarere rammer å forholde seg til.

Det faktum at Bærum er avhengig av private utbyggere for å gjennomføre utbyggingsprosjekter, og i mange tilfeller også for å bekoste selve planarbeidet, viser at kommunen er preget av et plansystem som er basert på både en hierarkisk styringslogikk og en markedsorientert gjennomføringsmodell. Kommunens evne til å sette forutsigbare og klare rammer ovenfor utbyggerne, har ifølge mine informanter stor betydning for hvor strenge krav kommunen kan stille ovenfor utbyggerne. Det har også kommet frem at utfra utbyggers premisser om økonomisk avkastning, så ønsker utbyggerne å spille på lag med kommunen i arbeidet med å nå målene for utviklingen av Sandvika. Det legges ikke skjul på at det er åpenbare interessekonflikter mellom kommunen og utbyggerne. Dette spenningsfeltet ser imidlertid ut til å kunne håndteres og balanseres bedre i en situasjon der kommunen evner å innta en tydelig rolle som styrende aktør.

Jeg har til nå argumentert for at den styrkede regionale rollen, i kombinasjon med en styrket hierarkisk styringslogikk, har bidratt til at kommunens arbeid blir mer fokusert, og at kommunen i større grad klarer å innta en tydeligere rolle som styrende aktør innen den kommunale arealplanleggingen. Denne rollen innebærer blant annet at kommunen har tatt i bruk forhandlingsplanlegging i forhold til utbyggerne i Sandvika, for å håndtere de økte kravene til samarbeid. Forhandlingsplanlegging forutsetter, ifølge Jensen (1985), klarhet i interesser, kunnskap, mål og ressurser hos de ulike aktørene. Ut fra dette kan og bør det være mulig å

forhandle seg frem til akseptable løsninger. Med utgangspunkt i utfordringene som har vært knyttet til samordningen mellom kommunen, og eksterne aktører som Statens Vegvesen, ser det imidlertid ut til at kommunen fortsatt har et stykke å gå med tanke på den interne samordningen innenfor kommunen, for så å kunne formidle et tydeligere budskap om ønsket måloppnåelse til eksterne aktører.

Det økte mangfoldet av aktører som deltar i planleggingsprosesser, ser dermed ut til å ha satt kommunen i en posisjon der forhandlinger og samordning mellom aktører er en forutsetning for å håndtere de økte kravene til samarbeid. Den regionale planen legger opp til vekst i Bærum, noe som forutsetter økt utbygging og dermed også flere utbyggingsprosjekter. Det fører til at økt utbygging, i tillegg til å være preget av en styrket hierarkisk styringslogikk, også innebærer økte krav til samarbeid med private utbyggere. Dette samarbeidet baserer seg, ifølge mine informanter, delvis på en markedsorientert gjennomføring og en markedsorientert styringslogikk, ettersom økonomi til enhver tid må legges til grunn for utbyggingsavtaler, tidsbruk og ikke minst endelig resultat i prosjektene. Ettersom kommunen er arealmyndighet, og det er deres mål å sørge for helheten i kommunens arealplanlegging, ser Bærum ut til å innta en tydeligere rolle enn tidligere, som forhandlende og styrende aktør for å samordne de mange interessentene som har forankret aktiviteter i Bærum. Dermed kan det argumenteres for at også den nettverksorienterte styringslogikken, som kan knyttes til samstyring, har blitt styrket i Bærum. Ujevne maktforhold mellom aktører ser imidlertid ut til å gjøre samstyringens paradoks til en reell problemstilling i Bærum.

Med utgangspunkt i Cox (1998) sin forståelse av skala-rom, kan Bærum kommune sies å være preget av et mangfold av interessenter som har forankret sine aktiviteter i kommunen. Overordnede krav legger føringer for hvordan kommunen nå styrer arealutviklingen, og en større klarhet i kommunens mål og planer om utvikling ser ut til å sette tydeligere rammer for blant annet utbyggere. Ujevne maktforhold ser imidlertid ut til å begrense kommunens evne til å innta rollen som initierende, styrende og rammesettende aktør. Statens Vegvesens bruk av innsigelser innebærer at de er formelt sett er hierarkisk overordnet Bærum kommune, til tross for at Bærum skal være arealmyndighet. Et annet eksempel er at kommunens begrensede ressurser styrker private utbyggers innflytelse på arealplanleggingen, ettersom disse aktørene i mange tilfeller får muligheten til å bekoste og legge viktige premisser i de tidlige fasene i planprosessen. Dette begrenser igjen kommunens evne til å sørge for medvirkning fra sivilsamfunnet i de tidlige fasene av mange planprosesser. Befolkningens holdninger til vekst i

kommunen ser imidlertid ut til å påvirke hvordan kommunen styrer arealutviklingen på ulike måter i ulike deler av Bærum, og sterk motstand kan i mange tilfeller se ut til å påvirke kommuneadministrasjonens faglige råd til politikerne. Mindre motstand mot vekst kan imidlertid se ut til å gi kommunen friere tøyler med tanke på arealutnyttelse og arealutvikling, noe som kommer til syne i Sandvika. Til tross for at kommunen ser ut til å stå friere med tanke på hvordan de utvikler Sandvika, ser de fortsatt ut til å gå aktivt inn for å sikre en reell medvirkning fra sivilbefolkningen. Et eksempel på dette er Franzefoss, der kommunen har gått aktivt inn for å sikre medvirkning helt fra begynnelsen i planfasen.

Bærum kommune kan dermed sies å være preget av et mangfold av interesser som har forankret sine aktiviteter i kommunen, til tross for at verdier, interesser og mål knyttet til disse aktivitetene i mange tilfeller kan sies å strekke seg langt utenfor dette skala-rommet. Et eksempel på dette er Statens Vegvesen som har forankret aktiviteter i Bærum, i forbindelse med nasjonale mål om utbyggingen av E18. Ujevne maktforhold ser igjen ut til å påvirke hvilke interesser som får innflytelse på den kommunale arealplanleggingen. Lokalpolitikere, som er beslutningsmyndighet, kan sies å forme, og i noen tilfeller begrense, arbeidet med å styre arealplanleggingen i henhold til nasjonale og regionale føringer. Disse politikerne preges igjen av press fra innbyggere, nasjonale og regionale retningslinjer, faglige råd fra kommuneadministrasjonen, samt egne interesser og verdier knyttet til utvikling. Dette innebærer at det ikke bare er Bærums relasjoner til eksterne aktører som preges av interessemotsetninger og ujevne maktforhold. Den interne samordningen i kommunen kan i noen tilfeller se ut til å begrense kommunens evne til å innta en samordnet og tydelig rolle som styrende og rammesettende aktør.

Bærum kommune ser altså ut til å være i en omstillingsfase, der økte krav til samarbeid og samordning legger press på kommunen. Det kan virke som om Bærum har gjennomgått en tydelig kursendring, der både arealplanleggingen og kommunens evne til å styre arealplanleggingen, har endret kurs. I en situasjon der Bærum er preget av hierarkiske, markedsorienterte og nettverksorienterte styringslogikker, ser kommunen ut til å ha inntatt en tydeligere rolle som styrende aktør, for å samordne det økte mangfoldet av aktører som påvirker og deltar i den kommunale arealplanleggingen. Denne samordningen ser imidlertid ut til å være krevende for kommunen grunnet ujevne maktforhold, og kommunen kan sies å oppleve spenninger og press både fra et vertikalt og horisontalt hold. Det ser imidlertid ut til at det arbeides med å styrke kommunens rolle som styrende aktør ytterligere, noe som i det lange løp

kan tenkes å styrke både kommunens forhandlingssituasjon ovenfor private utbyggere, og dermed og sivilsamfunnets rolle i kommunale arealplanleggingsprosesser.

8.1 Studiens relevans og videre forskning

Ettersom Osloregionen kan sies å ha vært preget av flere mislykkede forsøk på en helhetlig samordnet regional planlegging, fremstår det som relevant å undersøke hvordan kommunal arealplanlegging har blitt, og blir, påvirket av den regionale planen som ble vedtatt i 2015. Det faktum at arealplanlegging også regnes som et styringsredskap, innebærer at det i prinsippet bør støtte opp under demokratiske prinsipper og verdier. Ved å fokusere på kommunens relasjon til offentlige, men også private aktører, er mitt mål å få et mer helhetlig bilde på hvordan den kommunale arealplanleggingen i Bærum fungerer. Denne studien kan dermed bidra til en økt forståelse for hvordan arealplanleggingsprosesser fungerer og utspiller i en lokal kontekst i Osloregionen. Dette fremstår som relevant med tanke på en videreutvikling av planlegging som redskap for å oppnå ønsket, bærekraftig og god utvikling av Osloregionen, i en tid preget av blant annet arealknapphet, befolkningsvekst og klimautfordringer. Det faktum at denne oppgaven er knyttet til forskningsprosjektet Smart Mobility Suburs, innebærer videre at denne studien kan være relevant for forskningsprosjektets videre forskning og resultater.

Litteraturliste

- Aasæther, N. & Buanes, A. (2012). Staten – frå planaktør til planforvalter? I N. Aasæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging: Kunnskap, bærekraft og demokrati* (s. 121-143). Krisriansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Aarsæther, N., Fallth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (2012). Utfordringer for norsk planlegging. I N. Aasæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging: Kunnskap, bærekraft og demokrati* (s. 15-24). Krisriansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Addie, J. (2013). Metropolitics in Motion: The Dynamics of Transportation and State Reterritorialization in the Chicago and Toronto City-Regions. *Urban Geography*, 34(2), 1-30.
- Addie, J., & Keil, R. (2015). Real Existing Regionalism: The Region between Talk, Territory and Technology. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(2), 407-417.
- Baxter, J. (2016). Case Studies in Qualitative Research. I I. Hay (Red.), *Qualitative Research Methods in Human Geography* (s. 130-146). Ontario: Oxford University Press.
- Blaikie, N. (2007). *Approaches to social enquiry* (2. Utg.). Cambridge: Polity Press.
- Brenner, N. (2001). The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. *Progress in Human Geography*, 25(4), 591-614.
- Burton, E. (2000). The Compact City: Just or Just Compact? A Preliminary Analysis. *Urban Studies*, 37(11), 1969-2006.
- Børrud, E. (2012). Planlegging av en allerede bygget by. I N. Aasæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging: Kunnskap, bærekraft og demokrati* (s. 206-223). Krisriansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Bærum kommune. (udatert). *Rik på historie – et riss av kulturhistoriens spor i Bærum*. Bærum: Bærum kommune.
- Bærum kommune. (2017a). *Kommuneplan 2017-2035, planbeskrivelse*, Bærum: Bærum kommune
- Bærum kommune. (2017b). *Kommuneplanens arealdel 2017-2035. 2. gangs behandling*, Bærum: Bærum kommune
- Bærum kommune. (01.05.2019). *Sandvika, byen for fremtiden*. Hentet fra <https://www.baerum.kommune.no/> [20.04.2019]
- Cox, K. (1998). Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: Looking for local politics. *Political Geography*, 17(1), 1-23.
- Charmes, E., & Keil, R. (2015). The Politics of Post-Suburban Densification in Canada and France. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(3), 581-602.
- Christensen, T., & Læg Reid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.
- Delaney, & Leitner. (1997). The political construction of scale. *Political Geography*, 16(2), 93-97.
- Dempsey, N., Bramley, G., Power, S., & Brown, C. (2011). The social dimension of sustainable development: Defining urban social sustainability. *Sustainable Development*, 19(5), 289-300.
- Dowling, R. (2016). Power, Subjectivity and Ethics in Qualitative Research. I I. Hay (Red.), *Qualitative Research Methods in Human Geography* (s. 29-44). Ontario: Oxford University Press.
- Dunn, K. (2016). Interviewing. I I. Hay (Red.), *Qualitative Research Methods in Human Geography* (s. 149-188). Ontario: Oxford University Press.
- Ekers, M., Hamel, P., & Keil, R. (2012). Governing Suburbia: Modalities and Mechanisms of Suburban Governance. *Regional Studies*, 46(3), 405-422.

- Fainstein, S. (2000). New Directions in Planning Theory. *Urban Affairs Review*, 35(4), 451-478.
- Falleth, E. (2012). Introduksjon til norsk planlegging. I N. Aasæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging: Kunnskap, bærekraft og demokrati* (s. 49-61). Krisriansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Falleth, E., & Saglie, I. (2011). Democracy or efficiency: Contradictory national guidelines in urban planning in Norway. *Urban Research & Practice*, 4(1), 58-71.
- Falleth, E. & Saglie, I. L. (2012). Kommunal arealplanlegging (2012). I N. Aasæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging: Kunnskap, bærekraft og demokrati* (s. 85-100). Krisriansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- George, A. L. & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Grant, J. (2009). Theory and Practice in Planning the Suburbs: Challenges to Implementing New Urbanism, Smart Growth, and Sustainability Principles 1. *Planning Theory & Practice*, 10(1), 11-33.
- Hall, P. (2004). *Cities of Tomorrow: An intellectual History of Urban Planning and Design Since 1880* (4. Utg.) Chichester: Wiley Blackwell
- Hanssen, G., & Falleth, E. (2014). Market-Oriented Urban Planning – Constraining Citizen Participation. *Local Government Studies*, 40(3), 1-26.
- Hanssen, G. S., Hofstad, H., Saglie, I. L., Næss, P. & Røe, P. G. (2015). Hvorfor studere den kompakte byen? I G. Hanssen, H. Hofstad & I. L. Saglie (Red.), *Kompakt byutvikling: Muligheter og utfordringer* (s. 13-25). Oslo: Universitetsforlaget.
- Herod, A. (1991). The production of scale in united-states-labour-relations. *Area*, 23(1), 82-88.
- Higdem, U. (2012). Regional planlegging. I N. Aasæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging: Kunnskap, bærekraft og demokrati* (s. 102-119). Krisriansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Hudson, B., Galloway, T., & Kaufman, J. (1979). Comparison of Current Planning Theories: Counterparts and Contradictions. *Journal of the American Planning Association*, 45(4), 387-398.
- Jensen, R. (1986). *Bifokal forhandlingsplanlegging*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Jensen, R. (2011). Hvor går norsk planlegging? *Plan*, (3-4), 84-89.
- Jessop, B. (2002). Liberalism, neoliberalism, and urban governance: A state-theoretical perspective. *Antipode*, 34(3), 452-472.
- Jones, K. (1998). Scale as epistemology. *Political Geography*, 17(1), 25-28.
- Keil, R., & Young, D. (2008). Transportation: The Bottleneck of Regional Competitiveness in Toronto. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26(4), 728-751.
- Kloosterman, R., & Musterd, S. (2001). The Polycentric Urban Region: Towards a Research Agenda. *Urban Studies*, 38(4), 623-633.
- Lord og Tewdwr-Jones, Alex, & Tewdwr-Jones, Mark. (2015). Regional Planning. In *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (pp. 129-133).
- Mackinnon, D. (2011). Reconstructing scale: Towards a new scalar politics. *Progress in Human Geography*, 35(1), 21-36.
- Moore, A. (2008). Rethinking scale as a geographical category: From analysis to practice. *Progress in Human Geography*, 32(2), 203-225.
- Nordahl, B. (2012). Planlegging og marked – arealplanleggingsom arena for dialog og forhandling. I N. Aasæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging: Kunnskap, bærekraft og demokrati* (s. 167-185). Krisriansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.

- Nordahl, B. I. (2012). Kommunens styringsmuligheter og økonomiske drivere i kompakt byutvikling. I G. Hanssen, H. Hofstad & I. L. Saglie (Red.), *Kompakt byutvikling: Muligheter og utfordringer* (s. 61-69). Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 2007: 1. (2007). *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Oslo: Miljøverndepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2001-7/id143492/sec1> [20.01.2019]
- Næss, P. (2001). Urban Planning and Sustainable Development. *European Planning Studies*, 9(4), 503-524.
- Næss, P. (2012). Bærekraft og klimahensyn i planleggingen. I N. Aasæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging: Kunnskap, bærekraft og demokrati* (s. 146-165). Krisriansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Næss, P., Sagli, I. L. & Thoren, K. H. (2015). Ideen om den kompakte byen i norsk sammenheng. I G. Hanssen, H. Hofstad & I. L. Saglie (Red.), *Kompakt byutvikling: Muligheter og utfordringer* (s. 36-47). Oslo: Universitetsforlaget.
- Næss, Petter, Næss, Teresa, & Strand, Arvid. (2011). Oslo's Farewell to Urban Sprawl. *European Planning Studies*, 19(1), 113-139.
- Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. (2015). *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*, Akershus og Oslo: Oslo kommune og Akershus fylkeskommune
- Paasi, A. (2004). Place and region: Looking through the prism of scale. *Progress in Human Geography*, 28(4), 536-546.
- Parr, J. (2004). The Polycentric Urban Region: A Closer Inspection. *Regional Studies*, 38(3), 231-240.
- Peck, J., Theodore, N., & Brenner, N. (2009). Neoliberal Urbanism: Models, Moments, Mutations. *The SAIS Review of International Affairs*, 29(1), 49-66.
- Plan- og bygningloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (LOV-2008-06-27-71). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>
- Priemus, H., & Hall, P. (2004). Multifunctional Urban Planning of Mega-City-Regions. *Built Environment* (1978-), 30(4), 338-349.
- Ragin, C. C. & Amaroso, L. M. (2011). *Constructing Social Research* (2. Utg.). California: Pine Forge Press.
- Rasmussen, T. F. (2003). *Bosetting og byutvikling. Planlegging og politikk i Norge – i går, i dag, i morgen*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Regjeringen. (2014, 26. september). Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Hentet 04.04.19 fra <https://www.regjeringen.no/no/id4/>
- Regjeringen. (2018, 12. april). Avtjerna – kan bli spennende testområde for nye transportløsninger. Hentet 09.02.2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/avtjerna--kan-bli-spenndende-testomrade-for-nye-transportlosninger/id2597123/>
- Ruter. (2016). Samordnet planlegging [kart]. Hentet fra: <https://m2016.ruter.no/samordnet-planlegging/> [Hentet 05.05.2019].
- Vabo, S., & Røiseland, A. (2008). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, (01-02), 86-107.
- Røiseland, A., & Vabo, S. (2016). *Styring og samstyring: Governance på norsk* (2. utg. ed.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Røe, P. G., Eidheim, F. & Schmidt, L. (2002). *Sandvika i støpeskjeen: En sosiokulturell analyse av stedsutvikling* (NIBR-rapport nr. 14/2002). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Røe, P. G. (2011). Sandvika – by eller suburbant ikke-sted? *Fremtid for fortiden*, 39, 102-109.
- Røe, P. G. (2010). Hvordan forstå et sted? Om sosiokulturell stedsanalyse. I A. Hansen & Widerberg (red.). *Metodene våre*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Røe, P. G. (2015). Iscenesettelser av den kompakte byen – som visuell representasjon, arkitektur og salgsubjekt. I G. Hanssen, H. Hofstad & I. L. Saglie (Red.), *Kompakt byutvikling: Muligheter og utfordringer* (s. 48-58). Oslo: Universitetsforlaget.
- Sager, T. (2009). Planners' Role: Torn between Dialogical Ideals and Neo-liberal Realities. *European Planning Studies*, 17(1), 65-84.
- Sager, T., & Ravlum, I. (2004). Inter-agency transport planning: Co-ordination and governance structures. *Planning Theory & Practice*, 5(2), 171-195.
- Sager, T. (2011). Neo-liberal urban planning policies: A literature survey 1990–2010. *Progress in Planning*, 76(4), 147-199.
- Sager, T., & Sørensen, C. (2011). Planning Analysis and Political Steering with New Public Management. *European Planning Studies*, 19(2), 217-241.
- Saglie, I.L., Hofstad, H. & Hanssen, G. S. (2015). Hvordan studere motstridende hensyn i den kompakte byen? I G. Hanssen, H. Hofstad & I. L. Saglie (Red.), *Kompakt byutvikling: Muligheter og utfordringer* (s. 26-35). Oslo: Universitetsforlaget.
- SSB. (2019). *Komunefakta. Bærum – 2019*. Hentet 25.04.19 fra <https://www.ssb.no/kommunefakta/baerum>.
- Statens Vegvesen. (2018, 15. mars 2018). Om Statens Vegvesen. Hentet 03.03.2019 fra <https://www.vegvesen.no/om+statens+vegvesen/om+organisasjonen/om-statens-vegvesen>
- Statens Vegvesen. (2012). Nasjonal gåstrategi (Rapport nr. 87). Oslo: Statens Vegvesen.
- Stratford, E. & Bradshaw, M. (2016). Qualitative Research Design and Rigour. I I. Hay (Red.), *Qualitative Research Methods in Human Geography* (s. 117-129). Ontario: Oxford University Press.
- Swyngedouw, E. (2000). Authoritarian governance, power, and the politics of rescaling. *Environment And Planning D-Society & Space*, 18(1), 63-76.
- Winchester, H. P. M. & Rofo, M. W. (2016). Qualitative Research and Its Place in Human Geography. I I. Hay (Red.), *Qualitative Research Methods in Human Geography* (s. 3-27). Ontario: Oxford University Press.

Vedlegg

Vedlegg I: Liste over informanter

Informant	Intervjuetype	Sted
Planlegger 1	Gruppeintervju 2	Sandvika
Planlegger 2	Gruppeintervju 2	Sandvika
Planlegger 3	Gruppeintervju 2	Sandvika
Planlegger 4	Gruppeintervju 1	Sandvika
Planlegger 5	Gruppeintervju 1	Sandvika
Planlegger 6	Gruppeintervju 1	Sandvika
Planlegger 7	Individuelt intervju	Sandvika
Planlegger 8	Individuelt intervju	Sandvika
Planlegger 9	Individuelt intervju	Sandvika
Politiker 1	Individuelt intervju	Sandvika
Politiker 2	Individuelt intervju	Sandvika
Utbygger 1	Individuelt intervju	Sandvika
Utbygger 2	Individuelt intervju	Sandvika
Utbygger 3	Individuelt intervju	Oslo
Utbygger Thon 4	Individuelt intervju	Oslo
Sivilsamfunnsaktør, Sandvika Vel	Individuelt intervju	Sandvika
Informant: Statens Vegvesen	Telefonintervju	Oslo

Vedlegg II: Eksempel på intervjuguide

Organisering, ledelse og styring

- Hva er din jobb og rolle i byutviklingen i Bærum og Sandvika?
 - o Hva er din jobb i planleggingsprosesser?
- Hvordan vil du beskrive Bærum som kommune/ Sandvika som by?
- Hva er deres målsetting når det gjelder byutvikling i Bærum og Sandvika?
 - o Mtp. å utvikle lavutslippsbyen, kompakt byutvikling, og bærekraftig mobilitet?
 - o Hva er deres målsetting når det gjelder planprosesser i Bærum?

Planer og plansamarbeid

- Kan du beskrive sammenhengene mellom overordnede planer og lokalt samarbeid for å fremme kompakt byutvikling?
- Hvilken betydning har planer og avtaler, for faktisk lokalisering og utforming av næringsliv og boliger rundt kollektivknutepunkter?
 - o Hvordan er disse boligområdene utformet og for hvem?
- Hvordan deltok dere i prosessen og beslutninger knyttet til den regionale areal- og transportplanen for Oslo og Akershus?
- Hvor sentral er regional plan nå for egne planer, eget utviklingsarbeid og faktisk utbygging i kommunen?
- Har den regionale planen styrket eller svekket kommunens beslutningsmyndighet i politikk og planlegging når det gjelder kompakt byutvikling og mobilitetsplanlegging?
- Hva mener du er viktig for å oppnå kompakt byutvikling rundt kollektivknutepunkter?
- Hva er det beste ved plansamarbeidet? Hva er det som fungerer dårligst?

Kunnskap og læring og læringskilder/nettverk

- Hva er dine viktigste kilder til kunnskap og læring om lavutslippsbyen og kompakt byutvikling?

Samarbeid og medbestemmelsesmekanismer

- Hvordan har det å forholde seg til en regional plan påvirket planleggingsprosessen i kommunen?
- Hvilke aktører vil du si at er fremtredende i samarbeidet i en planleggingsprosess?
- Hva er din rolle planprosessen?
- Hvordan samarbeider dere med planleggere i Bærum?
 - o Hva er planleggenes rolle i planprosessen i Bærum?
- Hvordan samarbeider dere med næringsliv og utbyggere?
- Hvordan arbeider dere med deltakelse og involvering av sivilsamfunn?
 - o Hva er deres - sivilsamfunnets rolle i planprosessen?
- Hvordan samarbeider dere med regionale og statlige aktører?
 - o Hva er deres rolle i planprosessen?
- Er det noen spesielle spenninger mellom statlige politikk og lokale planer

Resultat og implementering

- Er det stort sprik i saker mellom politiske partier?
- Er det sprik mellom egne planer og gjennomføring og retningslinjer/føringer som ligger i den regionale planen?
- Er det sprik mellom statlige virkemidler og lokale planer og ønsker?
- Er det sprik mellom kommunens planer og tiltak og befolkningens krav og ønsker?
- Er det sprik mellom kommunens planer og næringslivets/utbyggeres ønsker?
- Er det boligprosjekter, nyetableringer og reguleringsplaner, som strider mot den regionale planen - hvorfor, og hvordan håndterer dere det?
- Kan du nevne ett eller flere eksempler på byutvikling og planlegging som har vært vellykket/ikke vellykket?
- Er det noen saker som engasjerer mer enn andre?
 - o Forskjell mellom generasjoner?

Drivere og barrierer i styring og organisering

- Fra ditt ståsted, hva er hovedutfordringene når det gjelder å fremme målsettinger om kompakt byutvikling og demokratiske planleggingsprosesser?
- Synes du det er elementer ved regional plan som skulle vært annerledes i forhold til egen byutvikling og planlegging?
- Er det gode nok tiltak for lokalt samarbeid?
 - o Har du forslag til hvordan befolkningen kan trekkes bedre inn i design og gjennomføring av utviklingstiltak?
 - o Har du forslag til hvordan næringslivet bør involveres sterkere i planlegging, styring og gjennomføring?
- Er det gode nok koordineringstiltak mellom ulike nivåer i dag?
- Har dere som planleggere/politikere fått en sterkere rolle, med de kravene dere har fra stat og regionale myndigheter?

Generelle avslutningsspørsmål

- Hva kan være et par viktige skritt å ta på dette temaet?
- Har du noen tilleggsbemerkinger?
- Anbefalinger på andre vi burde prate med?
- Kunne det vært mulig å kontakte deg på mail om jeg har noen oppfølgingsspørsmål?

Vedlegg III

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet *Smart Mobility Suburbs*

Bakgrunn og formål

I dag bor mer enn halvparten av verdens befolkning i byer, og andelen forventes å øke. Byregionene genererer mer enn 60% av alle CO2-utslipp og bruker nesten 80% av verdens energi. En sektor som er særlig viktig for byers funksjon og miljøkonsekvenser, er transportsektoren. Transport er den største kilden til CO2-utslipp. Samtidig har transporten store lokale miljøkonsekvenser og påvirker manges livskvalitet. Det gjør det utfordrende for myndighetene å skape bærekraftige byer, som tilbyr gode livsmiljøer for sine innbyggere. Dette prosjektet har som mål å framskaffe kunnskap om menneskers reisevaner og om beslutningsprosessene som påvirker disse, med tanke på å utvikle en bypolitikk og -planlegging som kan håndtere den økende transporten og dens miljøproblemer. Prosjektet er et samarbeid mellom Universitetet i Oslo (Institutt for sosiologi- og samfunnsgeografi, som leder prosjektet), Høgskolen i Oslo og Akershus (By- og regionforskningsinstituttet NIBR) og Transportøkonomisk institutt (TØI).

Vi har plukket deg ut som informant/intervjuobjekt fordi du arbeider i en av de kommunene som inngår i vår studie, eller fordi du har en rolle, eller er engasjert, i stedsutvikling og planlegging i kommunen.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Din deltakelse i dette forskningsprosjektet innebærer gjennomføringen av et personlig intervju der du svarer på noen spørsmål om ditt arbeid i relasjon til stedsutvikling og planlegging. Vi stiller også noen spørsmål om bakgrunnsforhold som alder, utdanning og yrkeshistorie. Du får også anledning til å fortelle om det du selv mener er relevant. Intervjue vil vare i rundt én time (noen ganger mindre, og noen ganger mer). Hvis du samtykker, blir det gjort et lydopptak underintervjuet, slik at vi skal kunne skrive et intervjuferat etterpå.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det vil si at ikke informasjon fra intervjuet bare vil deles av deltakerne i prosjektet. Og intervjuopptakene og -referatene vil ikke inneholde ditt navn, men en kode (koblingen mellom ditt navn og koden oppbevares et annet sted). Prosjektet skal etter planen avsluttes 1. juli 2020. Når prosjektet avsluttes, vil intervjuopptakene og referatene slettes. I publikasjoner fra prosjektet vil ikke ditt navn bli nevnt.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymiserte.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med prosjektleder Per Gunnar Røe på telefon 91716365. Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

----- (Signert
av prosjektdeltaker, dato)