

# Fra soveby til regionby

*En studie av regionnivåets innvirkning på planstrategier og styringsprosesser i Lillestrøm*

Samrand Pirotee



Masteroppgave i samfunnsgeografi ved Institutt for  
sosiologi og samfunnsgeografi

Det samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

27. mai 2019



# Fra soveby til regionby

*En studie av regionnivåets innvirkning på planstrategier og styringsprosesser i Lillestrøm*

Samrand Pirotee

© Samrand Pirotee

2019

Fra soveby til regionby

En studie av regionnivåets innvirkning på planstrategier og styringsprosesser i Lillestrøm

Samrand Pirotee

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

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

# Sammendrag

Prognoser viser at Osloregionen kan forvente en kraftig befolkningsvekst, med nærmere 350 000 flere innbyggere i løpet av de neste 20 årene. I den sammenheng vedtok man i 2015 *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*, som har til hensikt å fremme en bærekraftig og konkurransedyktig utvikling av regionen. Hovedprinsippet er en flerkjernet og knutepunktbasert fortetting i hovedstadsregionen, slik at transportbehovet og bilbruken kan reduseres per innbygger. Det er derfor utpekt flere prioriterte satsingsområder og regionale byer for fremtidig byvekst og fortetting; Lillestrøm er én av disse byene.

I masteroppgaven min undersøker jeg hva slags betydning den regionale areal- og transportplanen har for plan- og styringsprosesser i Skedsmo kommune ved byutviklingen av Lillestrøm, og hvordan planen påvirker kommunens samhandling med private utbyggere. Regional plan fordrer en vesentlig grad av koordinering mellom ulike forvaltningsnivåer (samt markedsaktører) i Osloregionen. Gjennom kvalitative forskningsintervjuer belyser jeg derfor hvordan Skedsmo kommune håndterer forventningene fra regionnivået, når Lillestrøm nå skal utvikles som en regional by. Er målsettingene fra den regionale planen forankret i kommunens planarbeid og bypolitikk, eller nedtones den av andre hensyn?

Opgaven tar utgangspunkt i tre teoriområder: 1) Teorier om byspredning og suburbanisering (forstadsutvikling) belyser grunnlaget for at forstadsbyer som Lillestrøm, har fått en så sentral rolle i arbeidet for miljøvennlig by- og regionutvikling. 2) Videre trekker jeg på teorier om kompakt byutvikling og fortetting. Lokalt, ser man at storbyer, men også forsteder, i økende grad tilstreber å konsentrere utbyggingen til sentrale områder innenfor tettstedsgrensen. Regionalt, utspiller denne byutviklingsstrategien seg som en flerkjernet og knutepunktbasert fortetting. I Lillestrøm knyttes strategien også til en slags «post-suburbanisering», der forstedene gjennomgår en utvikling som kontrasterer med tradisjonelle forståelser. 3) Endelig, anvendes teorier om bypolitikk og styringslogikker i planleggingen. Her presenterer jeg flere styringsformer, som kan knyttes til Skedsmo kommunes rolle i utviklingen av regionbyen Lillestrøm og samarbeidet med markedsaktører.

I Skedsmo og Lillestrøm, lar det seg vanskelig gjøre å identifisere én rådende planleggingstradisjon eller styringslogikk. Fra etterkrigstiden var planleggingen i vestlige byer gjerne sterkt offentlig initiert, ved at planmyndigheter aktivt utarbeidet region- og generalplaner. Denne hierarkiske styringsformen, har også hatt innflytelse på planleggingen av Lillestrøm og Osloregionen. I dag er byutviklingen derimot i større grad drevet av markedet,

og en rekke aktører trekkes inn i planprosessene. I Skedsmo har den nettverks- og markedsorienterte planleggingen både blitt synlig gjennom kommunens samarbeid med andre offentlige og private aktører, men også ved at styringsevnen overfor utbyggerne presses. Denne studien finner imidlertid også at Skedsmo kommune har opprettholdt en relativt sterk styringsrolle, og i flere år fremmet en utvikling som generelt sammenfaller med regional plan. Kommunen legger klar vekt på helhetlig og langsiktig utbygging, og på bakgrunn av føringene fra det regionale nivået, argumenterer jeg i tillegg for ansatsen til en ny-rasjonell og regionalt orientert planlegging i Lillestrøm. Areal- og transportplanen ser ut til å understøtte denne styringslogikken, men innebærer samtidig at styringsevnen til Skedsmo også utfordres hierarkisk av regionnivået.



# Forord

Etter fem år som Blindern-student, er masteroppgaven endelig klar for levering. Arbeidet med den har føltes ut som en reise, og jeg må rette en stor takk til alle som har vært involvert.

Først vil jeg takke samtlige informanter, som tok seg tid til å delta på intervju og viste interesse for prosjektet mitt. Takket være dere, har jeg nå fått en mer praktisk tilnærming til teoriene som jeg har lært i samfunnsgeografi-faget. Jeg er også takknemlig overfor min hovedveileder Per Gunnar Røe og biveileder Vibeke Nenseth. Dere begge bidro med verdifulle råd og tilbakemeldinger, og har vært viktige motivatorer i skriveprosessen. Å skrive en masteroppgave kan tidvis føles tungt ut, men dere har utvilsomt gjort opplevelsen bedre.

Videre vil jeg vie en stor takk til Osloforskning, som valgte å tildele meg et stipend for denne masteroppgaven. Deres bidrag har ikke bare vært av økonomisk betydning, men bidro også til å motivere meg i arbeidet. Det er trivelig å se at prosjektet mitt vekker interesse.

Sist, men ikke minst, skal familie, venner og medstudenter ha honnør for at de bidro til å gjøre de siste månedene til noe mer enn bare oppgaveskriving. Det er vanskelig å gjennomføre god forskning, hvis man ikke kan unne seg andre opplevelser underveis.

Masteroppgaven min er tilknyttet forskningsprosjektet *Smart Mobility Suburbs (SMS)*, som er et tverrfaglig samarbeidsprosjekt mellom Universitetet i Oslo (Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi), Transportøkonomisk institutt (TØI) og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). Vi kartlegger mulighetene for miljøvennlige mobilitetsløsninger i forstedene omkring Osloregionen, og endringsprosesser i by- og regionalplanleggingen. Prosjektet er finansiert av Forskningsrådets ENERGIX-program.

Blindern, mai 2019

Samrand Pirotee





# Innholdsfortegnelse

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 1     | Innledning og bakgrunn .....  | 1  |
| 1.1   | Studiens forskningsspørsmål, aktualitet og avgrensning.....                     | 2  |
| 1.2   | Oppbygning og struktur .....  | 5  |
| 2     | Institusjonelle rammebetingelser for planleggingen: den norske konteksten ..... | 7  |
| 2.1   | Det nasjonale nivået.....   | 8  |
| 2.2   | Det regionale nivået.....   | 9  |
| 2.3   | Det lokale nivået.....  | 11 |
| 2.4   | Kommunen i møte med privat sektor .....   | 13 |
| 3     | Teoretisk rammeverk.....  | 15 |
| 3.1   | Byspredning.....  | 15 |
| 3.1.1 | Generelle drivere bak byspredningen.....  | 15 |
| 3.1.2 | Suburbanisering: fremveksten av bilbaserte forsteder .....                      | 17 |
| 3.1.3 | Post-suburbanisering: nye representasjoner .....                                | 19 |
| 3.2   | Kompakt og flerkjernet byutvikling .....  | 20 |
| 3.2.1 | Bærekraft som kompakthet .....  | 20 |
| 3.2.2 | Det regionale nivået: flerkjernet knutepunktfortetting.....                     | 22 |
| 3.2.3 | Er den kompakte byen mer bærekraftig? .....                                     | 23 |
| 3.3   | Bypolitikk og styringslogikker .....  | 24 |
| 3.3.1 | Hvordan forstå planlegging og styring? .....                                    | 24 |
| 3.3.2 | Modernistisk planlegging og styring.....  | 25 |
| 3.3.3 | Entreprenøriell og pluralistisk styringsregime .....                            | 27 |
| 3.3.4 | Den ny-rasjonalistiske regionale planleggingen .....                            | 32 |
| 3.3.5 | Teoretisk rammeverk: planlegging og styring for en regionby.....                | 33 |
| 4     | Metodologi og forskningsdesign.....   | 35 |
| 4.1   | Metodologi og vitenskapsteoretisk ramme.....                                    | 35 |
| 4.1.1 | Hvorfor gå kvalitativt frem?.....   | 35 |
| 4.1.2 | Kritisk realisme som vitenskapsteoretisk plattform .....                        | 37 |
| 4.1.3 | En kvalitativ enkeltcasestudie .....  | 40 |
| 4.1.4 | Abduksjon, retroduksjon og tematisk analyse.....                                | 42 |
| 4.2   | Feltarbeid og datainnsamling.....   | 45 |
| 4.2.1 | Utvelging og rekruttering av informanter .....                                  | 45 |

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 4.2.2 | Det kvalitative forskningsintervjuet .....                        | 46 |
| 4.2.3 | Informert samtykke og bruk av sitater .....                       | 48 |
| 4.2.4 | Taleopptak og transkribering .....                                | 49 |
| 4.2.5 | Maktrelasjoner i felten .....                                     | 50 |
| 4.2.6 | Spørsmålet om reliabilitet .....                                  | 51 |
| 4.2.7 | Spørsmålet om validitet.....                                      | 53 |
| 5     | Kontekst: Planlegging i Lillestrøm .....                          | 54 |
| 5.1   | Lillestrøm og Skedsmo .....                                       | 54 |
| 5.2   | Regionale forventninger .....                                     | 56 |
| 5.3   | Planlegging for vekst i Lillestrøm .....                          | 59 |
| 6     | Veien mot å bli regionby .....                                    | 63 |
| 6.1   | Forstadsutviklingen i Lillestrøm.....                             | 63 |
| 6.2   | Lillestrøm i en flerkjernet region.....                           | 67 |
| 6.3   | Forventninger til den regionale planen .....                      | 68 |
| 7     | Regional plan: føringer for kommunal planlegging og styring ..... | 71 |
| 7.1   | Regionnivåets mulighetsrom .....                                  | 71 |
| 7.1.1 | Tilrettelegging for plansamarbeid og samstyring.....              | 71 |
| 7.1.2 | Arealbruk, flerfunksjonalitet og transporttiltak.....             | 73 |
| 7.1.3 | Veiledning, uttalelser og innsigelser .....                       | 83 |
| 7.2   | Utfordringer for oppfølgingen .....                               | 84 |
| 7.2.1 | Tolkninger av regional plan .....                                 | 84 |
| 7.2.2 | Eldre planer og reguleringsforhold .....                          | 85 |
| 7.2.3 | Medvirkning og motstand .....                                     | 86 |
| 7.2.4 | Tidspress og kapasitetsutfordringer .....                         | 88 |
| 7.3   | Implikasjoner for kommunens styringsrolle.....                    | 89 |
| 7.4   | Sammenfatning.....  | 91 |
| 8     | Regional plan: kommunens samhandling med utbyggere.....           | 93 |
| 8.1   | Fra «government» til «governance» .....                           | 93 |
| 8.1.1 | Regional plan og utbyggerinteresser .....                         | 94 |
| 8.1.2 | Utarbeidelse av planforslag.....                                  | 96 |
| 8.1.3 | Utbygger- og politikerrelasjoner .....                            | 97 |
| 8.2   | Dreining mot en gjenopptatt planoptimisme? .....                  | 98 |
| 8.2.1 | Regional plan og miljømessig bærekraft.....                       | 98 |

|       |                                       |     |
|-------|---------------------------------------|-----|
| 8.2.2 | Offentlige krav og forventninger..... | 99  |
| 8.3   | Sammenfatning.....                    | 100 |
| 9     | Konklusjon .....                      | 102 |
| 9.1   | Overførbarhet og videre studier.....  | 105 |
|       | Litteraturliste .....                 | 107 |
|       | Vedlegg .....                         | 113 |

## Figurer, kart og bilder:

|          |   |    |
|----------|---|----|
| Figur 1: | De ulike nivåene i det offentlige planhierarkiet. ....  | 7  |
| Figur 2: | LSK-triangelet med tilliggende områder av suburban, tettsteds- og<br>naturlandskapskarakter, samt fremtidige bymessige områder (Skedsmo kommune, 2015b).. | 65 |
| Kart 1:  | Satsingsområdene i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (Oslo<br>kommune & Akershus fylkeskommune, 2015).....                          | 59 |
| Bilde 1: | Ortofoto av Lillestrøm med tilliggende tettsteder og kommuner (Skedsmo kommune,<br>2019a).....  | 56 |
| Bilde 2: | Prospekt av Portalen-kvartalet i gangavstand fra jernbanestasjonen (Veidekke,<br>Udatert).....  | 75 |
| Bilde 3: | Kjeller-området med den historiske flystripen ved Kjeller flyplass (Skedsmo<br>kommune, 2018a).....   | 78 |

# 1 Innledning og bakgrunn

I de siste tiårene har stadig flere mennesker bosatt seg i byer, og i dag bor godt over halvparten av verdensbefolkningen i urbane områder. Denne urbaniseringen er imidlertid ikke jevnt fordelt. Urbanisering og byvekst er fortsatt fenomener som preger visse regioner i verden i større grad enn andre. Like fullt legger byer beslag på stadig større landområder (UN-Habitat, 2016). Samtidig som byer er knutepunkter for bosetting og arealbruk, er de også sentra for sosialt hverdagsliv, arbeidsplasser og økonomiske aktiviteter, infrastruktur og transport, politisk styring og lokale beslutningsprosesser. Dette igjen innebærer at betydelige deler av verdens samlede energiforbruk og utslipp av drivhusgasser (særlig fra transportsektoren) knyttes til urbane områder. Som følge av disse forholdene, ser man en stigende interesse for byenes rolle i kampen mot globale klimaendringer (Bulkeley & Betsill, 2005; UN-Habitat, 2016, s. 16). Mye av denne interessen kan tilskrives Brundtlandkommisjonens sluttrapport *Vår felles fremtid* (WCED, 1987), der byenes relevans for menneskeskapte miljøutfordringer ble viet stor oppmerksomhet.

I forskningen på sammenhenger mellom byutvikling og utbyggingsmønstre, og energiforbruk og transportbruk, har man løftet frem byspredning som en av de gjennomgående årsakene til økt transportomfang, mer bilbruk, høyt energiforbruk, og utbygging i naturområder og andre ubebygde arealer. Det er tatt til orde for at bymessig fortetting, gjennom et konsentrert bebyggelsesmønster, bør være en foretrukket strategi for å realisere mer miljøvennlige byer (Davoudi & Sturzaker, 2017; Jabareen, 2006). På et høyere geografisk nivå, den større byregionen, tilstrebes det i økende grad også at forsteder og kollektivknutepunkter utenfor den opprinnelige bykjernen fortettes og knyttes til mer sentrale byområder, gjennom en flerkjernet og knutepunktbasert byutvikling (Charmes & Keil, 2015; Hanssen, Hofstad, Saglie, Næss, & Røe, 2015; Næss, 2015).

Innenfor den norske konteksten har forsøket på en mer samordnet areal- og transportplanlegging, med fortattede og flerfunksjonelle forsteder utenfor indre by, fått særlig aktualitet i Osloregionen. Der forventes det en befolkningsvekst på nærmere 350 000 innbyggere i de to neste tiårene. Dette arbeidet er nedfelt i *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2015). Utarbeidelsen av den regionale planen hviler på en rekke ambisiøse, felles målsettinger for prioriterte regionale tettsteder og vekstområder omkring Oslo og Akershus, deriblant regionbyene Lillestrøm, Asker, Ski og Sandvika. Planen skal tilrettelegge for en konkurransedyktig og bærekraftig

utvikling av Osloregionen, med et arealeffektivt utbyggingsmønster bunnet i en polysentrisk byutvikling, som ivaretar helhetlig grønnstruktur, i tillegg til et effektivt og miljøbesparende transportsystem (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2015).

## **1.1 Studiens forskningsspørsmål, aktualitet og avgrensning**

Formålet med denne masteroppgaven er å analysere hva slags rolle den regionale planen har i planstrategier og styringsprosesser i Lillestrøm, som er én av de utpekte regionbyene og satsingsområdene for fortetting og byvekst i planen. Det er en rekke forhold som gjør dette temaet interessant. Som Røe og Saglie (2011) poengterer, innebærer de tradisjonelle antakelsene om forsteder (som bymessig spredning, lav tetthet, lengre reiseavstander og stor avhengighet av bilbruk) at disse områdene, sett ut ifra et bærekraftperspektiv, burde fått mer oppmerksomhet enn hva som tradisjonelt har vært tilfellet, nettopp fordi de har så stor betydning i arbeidet for mer bærekraftige transportsystemer. Den regionale planen kan sees i sammenheng med dette argumentet, ettersom den legger vekt på en flerkjernet regionutvikling der forstadsbyene spiller en avgjørende rolle i å absorbere mye av den kommende befolkningsveksten rundt Oslo. Planen kan dermed sies å være et viktig middel for kommunale planstrategier og styringsprosesser, i de etablerte forstadsbyene rundt hovedstaden. Men kommunenes styringsmuligheter i arealplanleggingen er i dag, som Nordahl (2015) viser til, også sterkt preget av at byutviklingen skjer i samspill med, og på mange måter drives av, markedet i form av private utbyggingsprosjekter. Det kan derfor hevdes at den regionale planen stiller kommunale planmyndigheter i regionbyene overfor en krevende situasjon, der de må avveie forventninger som fremkommer både i vertikale relasjoner med andre offentlige aktører (blant annet gjennom regional plan), men også horisontalt (fra utbyggersiden). Hvordan håndterer de dette? Hva slags implikasjoner kan dette ha for arbeidet mot en mer miljøvennlig by- og transportutvikling i Oslo og Akershus?

Sammenlignet med de andre regionale byene rundt Oslo, har Lillestrøm flere trekk som gjør byen interessant å studere opp mot målsettingene i den regionale areal- og transportplanen. Lillestrøm kan sies å utgjøre et regionalt tyngdepunkt langs Osloregionens nordøstlige korridor, ettersom byen har optimale kollektivbaserte og banegående transportforbindelser til hovedstaden og Oslo lufthavn, samtidig som området preges av et utstrakt næringsmiljø for

kunnskap, forskning og logistikk. På grunn av disse faktorene, og flere forhold, er Lillestrøm utpekt som en sentral regionby for vekst innen by- og næringsutvikling i den regionale planen.

På bakgrunn av disse utviklingstrekkene og utfordringene, har jeg formulert følgende hovedproblemstilling:

*I hvilken grad har Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus påvirket kommunale planstrategier og styringsprosesser i Lillestrøm?*

Hensikten med å besvare denne hovedproblemstillingen, er å avklare hvorvidt den kommunale arealplanleggingen følger opp prinsippene som ligger til grunn for Lillestrøm i den regionale planen; har planen betydning for de visjoner, planstrategier og styringsprosesser som gjør seg gjeldende ved byutvikling i Lillestrøm, eller nedtones regionnivåets rolle av andre hensyn? Jeg er i denne oppgaven både opptatt av hvordan den regionale planen påvirker kommunal planlegging, og hva slags betydning planen har for private utbyggers rolle i planleggingen. Derfor har jeg også formulert følgende underproblemstillinger:

*Hva slags virkninger har den regionale planen hatt for kommunens rolle og prioriteringer i arealplanleggingen av Lillestrøm, siden den ble vedtatt i 2015?*

*Hvordan har den regionale planen påvirket kommunens forhold til og samhandling med private utbyggere i Lillestrøm siden 2015?*

Jeg vil, med andre ord, ta for meg to sammenhengende forhold ved arealplanleggingen i Lillestrøm, knyttet til den regionale areal- og transportplanen. For det første tar jeg sikte på å undersøke hvorvidt føringene fra regionnivået, gjennom den overordnede planen har ført til at kommunen har fått en mer aktiv rolle i planleggingen enn tidligere, særlig når det gjelder å ivareta målsettingene i regional plan. Dette er nært koblet opp mot den neste underproblemstillingen, som omhandler kommunens samspill med private utbyggere, og hvordan dette har utviklet seg på bakgrunn av den regionale planen; har Skedsmo tatt en passiv rolle og i hovedsak overlatt bymessig vekst og fortetting til private aktører, eller tilstreber kommunen en klarere styring over utbyggingen for å fremme en langsiktig og helhetlig utvikling av Lillestrøm? Den markedsorienterte styringslogikken har fått stor oppmerksomhet i de senere årene (Nordahl, 2015; Saglie, Hofstad, & Hanssen, 2015). Det fremheves at arealplanleggingen i Norge i økende grad drives av private interesser, mens planmyndighetene

har fått en mer regulerende styringsrolle. Det kan også tenkes at areal- og transportplanens prinsipper sammenfaller med private utbyggers mål og strategier for byutvikling i Lillestrøm. Nordahl (2012, s. 177-178) peker eksempelvis på en undersøkelse gjort av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), hvor man fant at kommersielle eiendomsutviklere ofte investerer i områder der overordnede planer utarbeides, mulighetsstudier gjøres og trafikkmessige forhold settes på dagsorden. En mulig tolkning, er at utbyggere bevisst vil rette investeringer mot fremtidige utviklingsområder for å sikre at eiendomsprosjektene gir tilstrekkelig økonomisk avkastning, til lavest mulig risiko. Forståelsen av hvordan to sentrale planleggingsaktører (som kommunen og utbyggerne utgjør) samarbeider i en tid preget av regionale føringer, er derfor viktig for å belyse hvordan den regionale planen forankres lokalt, og for å løfte kunnskapen om de lokale implikasjonene av planen.

Det må, for det første, bemerkes at denne masteroppgaven hovedsakelig omhandler samfunnsgeografiske og planfaglige problemstillinger knyttet til forstadsutvikling og arealplanlegging, med utgangspunkt i samspillet mellom offentlig sektor og private eiendomsutviklere. Sivilsamfunnets rolle i demokratisk medvirkning ansees som en viktig del av dagens planprosesser, og er også beskrevet i lovverket (PBL, 2008, §§ 5-1 til 5-7). Jeg har imidlertid valgt å utelate sivilsamfunnets rolle fra hovedtemaene i denne masteroppgaven, og fokuserer heller på hvordan den regionale planen integreres i kommunal planlegging, og benyttes som et offentlig styringsverktøy i møte med private utbyggere. Det følger av dette, at utvalget av aktører i planleggingen av Lillestrøm som inkluderes i denne studien, ikke inkluderer alle de ulike aktørene og drivkreftene i byutviklingen. Men offentlige planmyndigheter og private utbyggere har utvilsomt en avgjørende rolle i arealplanleggingen. En annen presisering, er at begrepet «bærekraftig byutvikling» i denne oppgaven, primært brukes med henvisning til den miljømessige dimensjonen; det vil si reduksjon av utslipp fra transportsektoren, færre inngrep i ubebygde arealer og naturområder, redusert energi- og ressursforbruk, med flere (Hanssen et al., 2015; WCED, 1987). Som jeg kommer inn på senere, har bærekraftbegrepet både miljømessige, sosiale og økonomiske sider ved seg, som er nært relaterte og bør sees i sammenheng. For det tredje, er denne oppgaven geografisk avgrenset til å omhandle forstadsbyen Lillestrøm, men Skedsmo kommune, som utgjør den nåværende administrative og politiske enheten som Lillestrøm inngår i, består også av tilgrensede tettsteder som Strømmen, Skedsmokorset, Skjetten og Leirsund. Disse stedene berøres derfor også av diskusjonene i oppgaven. Skedsmo, Sørumsund og Fet står for øvrig overfor en



kommunesammenslåing for å danne Lillestrøm kommune, noe som er ventet å finne sted i januar 2020 (Lillestrøm kommune, 2018).

## 1.2 Oppbygning og struktur

Masteroppgaven er inndelt i ni hovedkapitler, som videre er delt inn i flere underkapitler. I nåværende kapittel har jeg introdusert bakgrunnen for masteroppgavens tema og problemstillinger, og i tillegg kommentert den samfunnsmessige relevansen av prosjektet. Den videre delen av oppgaven er strukturert som følgende:

Kapittel 2 tar for seg de overordnede planmessige og institusjonelle rammebetingelsene som legger grunnlaget for arealplanleggingen i norske byer og tettsteder, med vektlegging av lokale, regionale og nasjonale føringer for planleggingen. Kapitlet ser også på betingelsene for planprosesser mellom offentlige planmyndigheter og private utbyggere.

I kapittel 3 legger jeg frem de teoretiske tilnærmingene som danner grunnlaget for analysen senere i teksten. Jeg har valgt å fokusere på følgende samfunnsgeografiske teoriområder: teorier om overgangen fra bilbasert, spredt forstadsutvikling til kompakt og flerkjernet planlegging, og teorier knyttet til bypolitikk og styringslogikker i planleggingen.

I den neste delen av oppgaven, kapittel 4, gjør jeg rede for hva slags metode og metodologiske tilnærminger som gjør seg gjeldende i denne oppgaven. Samtidig diskuterer jeg potensielle styrker og svakheter som kan beheftes med de metodiske valgene. Et viktig tema i metodekapitlet, omhandler de etiske hensynene som enhver person som opptrer i forskerrollen vil stå overfor.

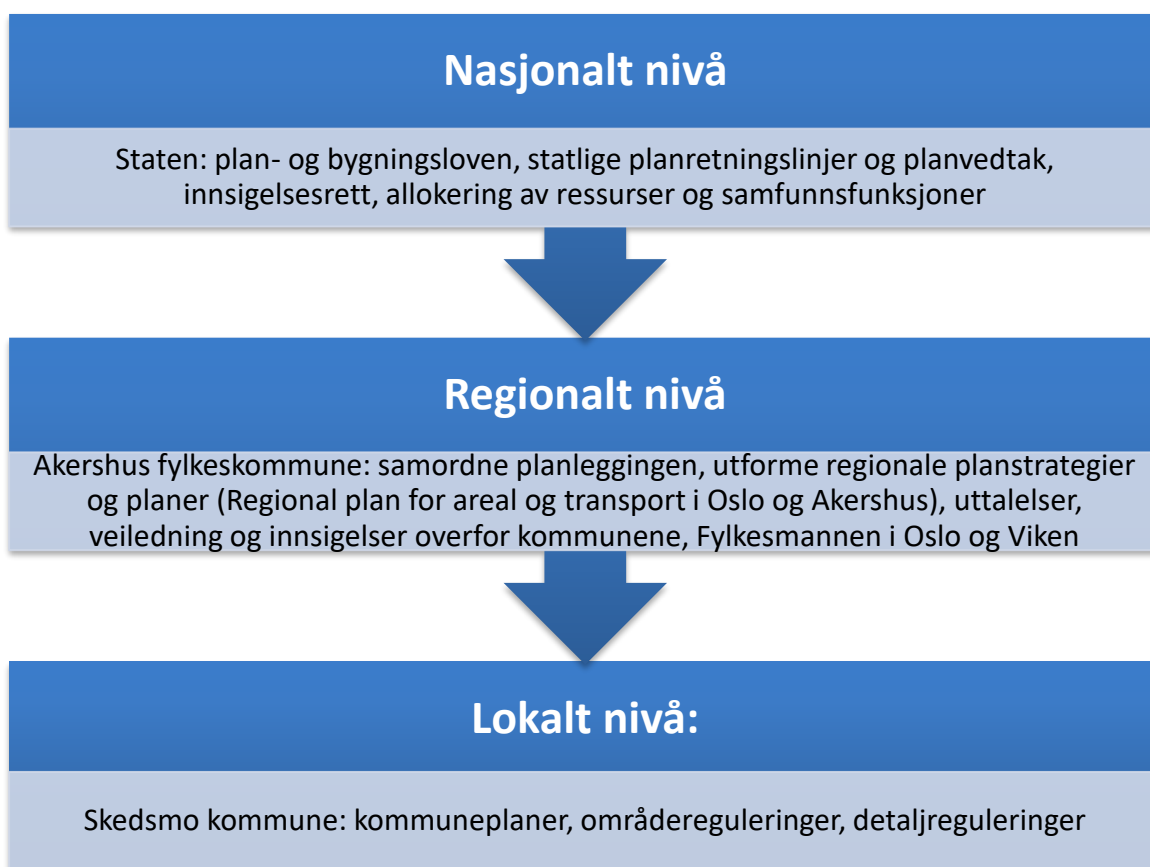
I de fire påfølgende kapitlene, gjøres det en mer inngående analyse av oppgavens empiriske funn opp mot de teoretiske tilnærmingene fra kapittel 3. Et mål i denne delen av oppgaven, er også å tydeliggjøre hvilke stedsspesifikke forhold og særpreg som gjør Lillestrøm til en interessant by å studere i denne masteroppgaven. Her betrakter jeg Lillestrøms utvikling ut ifra de teoretiske forståelsene av byspredning og suburbanisering, og belyser deretter hvordan overordnede visjoner om en mer konsentrert og flerfunksjonell byutvikling sentrert mot transportknutepunkter, i dag kommer til syne i regionbyen. Funnene knyttes til spørsmålet om hvorvidt byutviklingen i Lillestrøm er i tråd med føringene fra regional plan, og hva slags betydning planen har for kommunens planleggingsrolle og samhandling med private utbyggere. Denne delen av analysen tar utgangspunkt i teoriene om bypolitiske styringslogikker. Analysen

er spisset inn mot Lillestrøm, men for å få et helhetlig perspektiv knytter jeg diskusjonen også til utviklingen av Skedsmo kommune i sin helhet.

Oppgaven avsluttes deretter med en sammenfattende konklusjon i kapittel 9.

## 2 Institusjonelle rammebetingelser for planleggingen: den norske konteksten

Arealplanlegging skjer aldri i et vakuum, men gjennom et kontinuerlig samspill mellom ulike aktører og institusjoner med varierende interesser. Det har, som nevnt innledningsvis, også blitt fremhevet som en politisk målsetting i Norge at planprosesser i større grad skal involvere den øvrige befolkningen; noe som altså er nedfelt i plan- og bygningsloven. I dette kapitlet tar jeg for meg de institusjonelle rammebetingelsene som legger føringer for byutvikling og planlegging i norske steder. Dette gjør jeg først ved å belyse hvordan arealplanleggingen reguleres hierarkisk på tvers av lokale, regionale og nasjonale forvaltningsnivåer (se Figur 1), for deretter å redegjøre for handlingsrommet til planmyndighetene horisontalt i møte med private utbyggere.



Figur 1: De ulike nivåene i det offentlige planhierarkiet.

## 2.1 Det nasjonale nivået

Som Aarsæther og Buanes (2012) viser til, har statens rolle i nyere planteoretiske perspektiver hovedsakelig vært knyttet til å fastsette rammer for planleggingsaktører på lavere forvaltningsnivåer. Et eksempel på dette, er regelverket som vedtas av Stortinget og deretter danner utgangspunktet for kommunale og regionale organers planer; særlig plan- og bygningsloven av 2008. Dette utgjør, som forfatterne viser til, statens rolle som forvalter av lovverket i den norske planleggingen. Utgangspunktet for denne siden ved statlig initiering i planleggingen, er at staten fortrinnsvis trer inn som besluttsende myndighet i konflikter rundt planmessige problemstillinger, når disse ikke lar seg håndtere på lokalt eller regionalt nivå. I tillegg kan statlige myndigheter gjøre inngrep dersom vedtak på lokalt nivå, ikke samsvarer med føringene fra nasjonale regelverk og målsettinger (Aarsæther & Buanes, 2012). Det må samtidig innvendes at regelverket i utgangspunktet tilrettelegger for at planleggingen som skjer i kommunene og fylkeskommunene, skal ivareta de retningslinjer og forventninger som er fremlagt fra det statlige nivået. Dette fremgår eksplisitt i plan- og bygningsloven, der det, blant annet, presiseres at planleggingen skal legge til grunn statlige planretningslinjer der disse er utarbeidet (PBL, 2008, § 6-2). Loven opererer også med overordnede nasjonale ambisjoner om at det skal sikres en bærekraftig og langsiktig utvikling i dens virkeområde (PBL, 2008, § 1-1), men det åpnes for at den kommunale og regionale planleggingen selv fastsetter mål for dens avgrensede geografiske område (PBL, 2008, § 3-1). Som Aarsæther og Buanes (2012) legger til, fremtrer altså det statlige nivået i beskjedne grad som en overordnet planaktør med egne territorielle ambisjoner, gitt dagens plan- og bygningslov.

Men dette innebærer ikke nødvendigvis et fullstendig fravær av staten og sentrale styringsmakter i norsk territoriell planlegging. Den andre formen for statlig tilstedeværelse i planleggingen, dreier seg nettopp om statens rolle som aktivt handlende planaktør (Aarsæther & Buanes, 2012). Dette kan utspille seg på flere måter. I første omgang åpner plan- og bygningsloven for at staten har mulighet til å fremme egen regulerings- og arealplan, for å sikre gjennomføringen av vesentlige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller verneprosjekter. Et slikt vilkår gjelder også hvis samfunnsmessige hensyn tilsier at det er behov for en statlig arealplan (PBL, 2008, § 6-4). I tillegg opptrer statlige organer også som innsigelsesmyndigheter overfor kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner, når slike planer berører nasjonalt eller regionalt vesentlige spørsmål, eller har omfattende betydning for disse organenes ansvarsområde (PBL, 2008, § 5-4). Med statlige organer forstås her statlige fagmyndigheter (eller sektormyndigheter), som av fagdepartementet er valgt ut til å forvalte

den aktuelle sektorens faglige prioriteringer i planleggingen; eksempelvis Statens vegvesen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). En annen, men i mindre grad eksplisitt, planleggingsfunksjon utspilles gjennom statens styring av den overordnede distribusjonen av ressurser og aktiviteter i det geografiske landskapet. En rekke komplekse problemstillinger i den kommunale og fylkeskommunale samfunnsplanleggingen, fordrer at staten opptrer som overordnet territoriell planaktør for å håndtere utfordringer knyttet til befolkningstap, innvandringsvekst og lignende (Aarsæther & Buanes, 2012).

Det statlige nivået i norsk planlegging har altså dels en rolle som planaktør, men involveringen er i større grad knyttet til funksjonen som planforvalter. Det vil si at staten fortrinnsvis påvirker arealplanleggingen gjennom å sørge for at planmyndigheter på lavere geografiske nivåer, innfrir de kravene og føringene som fremgår i regelverket. Det må imidlertid presiseres at jeg her utelukkende har tatt for meg den territoriale siden ved statens rolle. Det statlige nivået står ansvarlig for en rekke politiske spørsmål og funksjoner, som ikke alltid knytter seg direkte til bruken og disponeringen av arealer, men som likevel har betydning for romlige og territoriale strukturer.

## 2.2 Det regionale nivået

Begrepet regional planlegging – planlegging for å stimulere den miljø- og samfunnsmessige utviklingen i en region – har i de siste årene fått fornyet aktualitet, særlig gjennom vektleggingen som det gis i plan- og bygningsloven (Higdem, 2012; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Udatert). Konseptet speiler også et eksplisitt mål i loven, om at planleggingen skal «... bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.» (PBL, 2008, § 1-1). Som regional planmyndighet, er det fylkeskommunens anliggende å sørge for utformingen av den regionale politikken og gjennomføringen av den regionale planvirksomheten. Men regionnivået er, som Higdem (2012) presiserer, komplekst og involverer et mangfold av aktører. Regional utvikling omhandler derfor i stor grad å legge til rette for kollektiv og nettverksbasert oppgavehåndtering mellom ulike offentlige og private aktører. Rollen som regional planmyndighet er altså i mindre grad knyttet til å være en overordnet myndighet overfor andre.

Et viktig formål med dagens plan- og bygningslov er å bidra til en styrket regional planlegging. Fremfor tidligere lovverk som prioriterte en relativt «stiv planform», med krav om at fylkeskommunene måtte utarbeide en overordnet fylkesplan hvert fjerde år, legger plan- og

bygningsloven fra 2008 til grunn regionale planstrategier som det eneste obligatoriske dokumentet, som regionale planmyndigheter er pålagt å utforme (Higdem, 2012). Hovedformålet med regionale planstrategier er å klargjøre hvilke utviklingstrekk og utfordringer som preger den enkelte region, og samtidig formidle hvilke av disse som er aktuelle for vurdering og håndtering gjennom videre planlegging. Dette strategiarbeidet gir anledning for å se fylkesrelaterte utfordringer på tvers av kommunale grenser, forvaltningsnivåer og sektorer, men åpner også for vektlegging av strategier og prioriteringer med utgangspunkt i faktiske helhetlige vurderinger (Higdem, 2012; PBL, 2008, § 7-1).

Basert på vurderingen av hvilke utfordringer som er mest aktuelle for regionen, legger planstrategien grunnlaget for den videre utarbeidelsen av den regionale planen (PBL, 2008, § 8-1). Higdem (2012, s. 107-108) peker på at det kan trekkes et grovt skille mellom territorielle og sektorielle regionale planer. Mens den territorielle planen tar for seg en helhetlig utvikling innad i et avgrenset geografisk område ( gjerne over flere kommuner eller fylkesgrenser), beskjeftiger sektorielle regionale planer seg i større grad med tematiske utfordringer. Skillet mellom de to plantypene er for øvrig glidende. Dette er noe som reflekteres i den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus. Selv om regional areal- og transportplan fremstår som en overordnet territoriell plan for utviklingen innenfor Osloreionen, har planen også sektorielle trekk ved at den legger særlig vekt på satsingsområdene arealbruk og transportsystemer. Tilknyttet regionale planer skal det også fremlegges et planprogram som redegjør for hensikten med planarbeidet, frister og deltakere som inngår i planprosessen, tilretteleggelse for medvirkning (især for grupper som ansees å bli særlig påvirket av planen) og de ulike alternativene som evalueres i planarbeidet, samt utredningsbehov (PBL, 2008, § 4-1).

Det må her legges til at dagens plan- og bygningslov også åpner for vedtak om regionale planbestemmelser forbundet med vurderinger av fremtidig arealdisponering, med sikte på å ivareta statlige eller regionale prioriteringer i et sted (PBL, 2008, § 8-5), samtidig som fylkeskommunen kan fremme innsigelser (PBL, 2008, § 5-4). Som statens representant i fylket, har også fylkesmannen innsigelsesrett og en sentral rolle i å samordne de ulike forvaltningsnivåene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Fylkesmannen skal sørge for at den enkelte kommune ivaretar kravet om planlegging etter lovverket, og regionale planmyndigheter skal derfor også rettlede og bistå kommunenes planlegging. Dette innebærer altså at fylkeskommunen har en betydelig veiledningsrolle overfor kommunene (PBL, 2008, § 3-2). Sammenfattet kan man si at planlegging på regionnivået er vesentlig for å ivareta en rekke

samfunnshensyn med et regionalt nedslagsfelt, men at dette også er en relativt kompleks prosess fordi planleggingen er sammensatt av så mange ulike aktører. I tillegg kan oppgavefordelingen ofte fremstå som uklar og overlappende. Dagens plan- og bygningslov kan imidlertid sees som et svar på et vedvarende behov for å samordne, og effektivisere planleggingen mellom fylkeskommunen og andre forvaltningsnivåer.

## **2.3 Det lokale nivået**

Kommunene utgjør den laveste planmyndigheten i det offentlige hierarkiet. Samtidig spiller lokale planmyndigheter en avgjørende rolle i arealplanleggingen her til lands. Plan- og bygningsloven forutsetter at alle kommuner skal utarbeide og vedta en kommunal planstrategi minimum én gang per valgperiode, og at denne skal omfatte en vurdering av kommunens planleggingsbehov og strategiske alternativer tilknyttet samfunnsutvikling; inklusive bruk av arealer, miljøproblematikk og sektorvirksomhet (PBL, 2008, § 10-1). Videre er det også påkrevd at alle kommuner har en sammenfattet kommuneplan, som inkluderer en samfunnsdel (med tilhørende handlingsdel) og en juridisk bindende arealdel. Kommuneplanen skal, i sin helhet, ta hensyn til både kommunale, regionale og nasjonale målsettinger, interesser og gjøremål, og ta utgangspunkt i kommunens planstrategi. I tillegg forventes det at planen legger statlige og regionale ledetråder og pålegg til grunn (PBL, 2008, § 11-1). Lovverket åpner også for at kommunene etter eget initiativ kan utarbeide kommunedelplaner rettet mot utvalgte geografiske eller tematiske områder, eller virksomhetsområder der dette anses som hensiktsmessig (PBL, 2008, § 11-1).

I kommuneplanens samfunnsdel skal kommunen forholde seg til de langsiktige utfordringene, og samtidig angi målsettinger og strategier for kommunen som samfunn og organisasjon (PBL, 2008, § 11-2). I forhold til den konkrete territorielle planleggingen, er det imidlertid kommuneplanens arealdel som angir sammenhengen mellom langsiktig samfunnsutvikling og arealbruk. Her skal kommunene gjennom bruk av plankart, reguleringsbestemmelser og planbeskrivelse, klargjøre hvilke hovedformål og hensynssoner for bruk og vern som gjelder. I tillegg skal kommuneplanens arealdel tydeliggjøre hvordan overordnede planer, og nasjonale målsettinger og retningslinjer for arealplanleggingen er tilfredsstillende (PBL, 2008, § 11-5). Det må her legges til at plan- og bygningsloven også åpner for planlegging av arealbruk på lavere geografiske nivåer, enten gjennom detaljreguleringsplan eller områdeplan. Detaljreguleringsplaner utarbeides i økende grad av private aktører, og

benyttes gjerne for å følge opp føringene som fremgår i kommuneplanens arealdel eller mer helhetlige områdeplaner (PBL, 2008, §§ 12-2 og 12-3). Uavhengig av hvem som utarbeider planene, vedtas de for øvrig av kommunestyret. For reguleringsplaner som har vesentlige konsekvenser for miljø og samfunn, skal det i tillegg fremlegges planprogram med tilhørende konsekvensutredning (Falleth & Saglie, 2012; PBL, 2008, §§ 4-1 og 4-2).

Som beskrevet tidligere, er det verdt å merke seg at reguleringsplaner ofte er basert på ulike, og i blant konkurrerende, mål og interesser knyttet til arealbruk. Lovverket stiller derfor eksplisitte krav om at vedkommende som fremmer forslag til planer skal tilrettelegge for medvirkning. Kommunen skal videre se til at deltakelse, offentlighet, innsyn og beslutninger i planprosessen muliggjør aktiv medvirkning, med særlig vekt på grupper og interesser som fordrer særskilt tilrettelegging (PBL, 2008, § 5-1). En vesentlig del av planprosessen omhandler å sende forslag på høring til samtlige statlige, regionale og kommunale myndigheter, og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner som berøres av tiltaket, med en fastsatt uttalelsesfrist (PBL, 2008, § 5-2). Ifølge Falleth og Saglie (2012, s. 88) eksisterer det også et sanksjonssystem mot kommunal planlegging, der berørte myndigheter kan fremlegge innsigelser til planene. Gitt at det rettes innsigelser mot planforslag, har kommunestyret ikke lenger mulighet til å vedta planene. Klima- og miljødepartementet kan beslutte avgjørelser i innsigelsessaker, hvis dette ikke er håndtert gjennom frivillige forhandlinger eller meglings hos fylkesmannen (Falleth & Saglie, 2012).

Nordahl (2015) poengterer at byutvikling hele tiden har foregått i et samspill mellom private aktører og offentlige myndigheter, men at markedsaktører har fått særlig stor innflytelse i de siste tiårene. Dette har medført at planarbeidet i økende grad dreier seg om prosjektavklaring, fremfor tradisjonell offentlig planlegging. Det vil, blant annet, si at kommunene klargjør rammer for arealbruk og utforming av utbyggingsprosjekter, mens det er utbyggerne som fremlegger faktiske planforslag. Planmyndighetene har imidlertid også anledning til å fastslå kriterier som må være innfridd, inntil byggene kan oppføres og benyttes. Man kan likevel stille spørsmål ved om dagens kommuner evner å styre byutviklingen, når markedet i økende grad blir en premissgiver for utbyggingen. Dette leder til det neste og siste temaet i dette kapitlet; nemlig forholdet mellom planmyndighetene og private utbyggere i planprosessen.



## 2.4 Kommunen i møte med privat sektor

Flesteparten av dagens byer og kommuner har som mål å kunne tilby et tilstrekkelig antall boliger til en økende befolkningsmasse. Veksten i antallet boliger reflekteres også i fortetningspolitikken, for eksempel ved at tradisjonelle industri- og havnestrøk omdannes til områder for boliger og tjenestenæringer. Et dilemma i dag, er imidlertid at mesteparten av arealene som er aktuelle for fortetting og utvikling allerede er bebygde (Falleth & Saglie, 2012). Denne utviklingen her til lands, har assosiasjoner til det som Nordahl (2015, s. 62) definerer som «et skifte i den statlige byutviklingspolitikken fra *spredning* over mot *byforedling*».

Kommunene står overfor en situasjon der utbyggingen skjer på sentralt beliggende arealer som er modne for forandring, men involverer en kompleks eier- og brukerstruktur. Mange av disse tomtene er privateide, gjerne fordelt mellom en rekke enkeltaktører, noe som innebærer at utbyggingsprosjekter må utfylle stadig flere behov; både økonomisk fortjeneste gjennom salg og utleie, og medvirke til en mer funksjonell, livlig og attraktiv by. Kommunen opptrer derfor i økende grad som en tilrettelegger for private utbyggingsprosjekter, fremfor å være en aktør som planlegger og utformer byutviklingen på eget initiativ (Falleth & Saglie, 2012; Nordahl, 2015). I tilfeller der kommunen anser at det trengs mer detaljerte konkretiseringer av arealbruken på områdenivå kan planmyndighetene likevel, som nevnt tidligere i kapitlet, utarbeide områdeplaner ved siden av kommuneplanens arealdel (PBL, 2008, § 12-2). 80 % av dagens reguleringsplaner utgjør imidlertid detaljreguleringer som utarbeides av private forslagsstillere eller andre ikke-kommunale planmyndigheter (Falleth & Saglie, 2012, s. 90). I det følgende gis en kort innføring i planprosessen, med vekt på forholdet mellom kommunale planmyndigheter og private reguleringsplanforslag, sett ut ifra en norsk kontekst.

Årlig vedtas det omkring 2200 reguleringsplaner her til lands, og disse er juridisk bindende for hva slags tiltak en grunneier kan foreta seg på tomten. For kommunen kan altså reguleringsplaner fungere som et juridisk verktøy, som begrenser handlingsrommet til grunneiere og eiendomsutviklere. Dette er noe som, blant annet, gjøres gjennom å fastsette føringer for arealdisponering, grad av tetthet, krav til rekkefølgebestemmelser og tillate høyder (Falleth & Saglie, 2012, s. 95). Kommunale og regionale planer vil som regel ta for seg de største og mest vitale beslutningene omkring utbygging, infrastruktur og ressurser, mens reguleringsplanene tar for seg mer detaljerte hensyn – gjerne knyttet til fysisk utforming. Prosessen etterfølges deretter av spesifiserte byggesøknader der konkretisering av byggets utforming, fasade- og planløsninger, vinduer, tekniske forhold med flere avklares (Falleth & Saglie, 2012)

Mens kommunene tidligere pleide å ha en relativt aktiv rolle i arealforvaltningen og gjennomføringen av reguleringsplaner, har man fra 80-tallet gradvis gått over til en mer privatinitiert og prosjektbasert byutvikling. Planleggingen, hvert fall på detaljert geografisk nivå, utformes og baseres hovedsakelig på utbyggerens prosjektideer. Dette har ført til en kompleks forhandlingssituasjon mellom kommunen og private utbyggere, fordi offentlige målsettinger om bærekraftig byplanlegging stilles mot private hensyn til lønnsomhet i utbyggingsprosjekter. Selv om utbyggere gjerne benytter miljørelaterte argumenter (som at prosjektet bidrar til fortetting) for å understøtte sine utbyggingsplaner (Falleth & Saglie, 2012), er det mulig at en markedsdrevet kompaktbypolitikk kan føre med seg uheldige sosiale konsekvenser; som mangel på boliger til overkommelige priser, press på offentlige rom, sosiale eksklusjonsprosesser, og tilsvarende. (Andersen & Skrede, 2017; Røe, 2015; Sirowy, 2015).

## 3 Teoretisk rammeverk

Fokuset på kompakt byutvikling og flerkjernet fortetting, kan sees som et oppgjør med byspredningen og de bilbaserte forstedene som vokste frem gjennom 1900-tallet og etterkrigstiden. I den følgende litteraturgjennomgangen drøftes først overgangen fra bilbaserte suburbaniseringsprosesser til en kompakt, multifunksjonell og flerkjernet byutvikling basert på nye mobilitetsformer. Deretter ser jeg nærmere på noen sentrale bypolitiske styringslogikker og planleggingsteorier, og diskuterer hvordan disse kan sees i sammenheng med arbeidet for en mer bærekraftig byutvikling.

En rekke forhold gjør disse teoretiske tilnærmingene egnet for oppgavens formål. Som nevnt tidligere, er det gjort relativt lite forskning på forstedenes rolle i arbeidet mot bærekraftig byutvikling, til tross for at etterkrigstidens suburbaniseringsprosesser og byspredning har vært en viktig årsak til økt transportomfang og privatbilisme i mange vestlige byer. Teorier som kan nyansere hva slags transformasjoner de voksende regionale byene i Osloregionen gjennomgår, i en tid preget av krav om bærekraftig by- og transportplanlegging, vil derfor være nyttig for oppgavens videre analyser. Når det gjelder teoriene om bypolitikk og styringsformer, vil denne litteraturen forhåpentligvis gi en teoretisk plattform for å forstå hvordan regionnivået (gjennom regional plan) legger både muligheter og føringer for videreutviklingen av Lillestrøm.

### 3.1 Byspredning

#### 3.1.1 Generelle drivere bak byspredningen

Begrepet om byspredning, eller «urban sprawl» på engelsk, er en gjenganger i debatten om bærekraftig byutvikling og bærekraftige transportsystemer. Man har, ifølge Christiansen og Loftsgarden (2011), likevel ikke kommet frem til en felles definisjon på hva det konkret innebærer. Dette har antakeligvis å gjøre med at bymessig spredning kan anta så mange ulike former og årsaker. Typisk for de ulike betegnelse, er imidlertid at byspredning forstås som en utvikling basert på relativt lav bebyggelsestetthet sammenlignet med bykjernen, som ekspanderer ukontrollert i flere retninger og gjerne involverer en ineffektiv utnyttelse av arealer (Christiansen & Loftsgarden, 2011). Det kan her også være hensiktsmessig å betrakte byspredning som en slags prosess, og ikke bare et gitt fenomen, der økonomiske,

samfunnsmessige, transportrelaterte og politiske/regulative drivkrefter bidrar til spredning i bylandskapet over tid.

For det første, antas det at økonomiske forhold på både lokalt og internasjonalt nivå kan medvirke til byspredning. Økonomisk restrukturering, som den økende satsingen på kunnskapsintensive næringer, kan for eksempel bidra til en vedvarende sentralisering av befolkningen i storbyer og regionale sentra, der kunnskapsintensive arbeidsplasser ofte er konsentrert. Over tid kan befolkningsøkningen i sentrale byområder presse boligprisene opp, og dermed bidra til at stadig flere innbyggere bosetter seg i utkantstrøk. Tilsvarende, kan økonomisk vekst gjøre at flere innbyggere får råd til å kjøpe personbil. Mobiliteten som personbilen gir, innebærer videre at det blir mer overkommelig å bosette seg i perifere områder (Christiansen & Loftsgarden, 2011).

For det andre, knytter det seg samfunnsmessige faktorer til byspredning. Sett i sammenheng med de sosioøkonomiske forholdene som har gjort det mulig for stadig flere å flytte til utkantstrøk (blant annet bedret tilgang til personbil), har det også foregått en slags «romantisering» av det å bo i landlige omgivelser. Bontje (2004) peker for eksempel på at idealet om å bo suburbant i ene- eller tomannsboliger med egen hage, var utbredt under suburbaniseringen i europeiske byområder fra etterkrigstiden (en prosess som vies en egen diskusjon i neste delkapittel). Røe og Saglie (2011) poengterer noe lignende og beskriver at forstedene ofte har vært anerkjent for deres grønne og trygge omgivelser, samtidig som de fortsatt gir tilgang til den tette byen. Sosiokulturelle og individuelle forhold må dermed anees som viktige drivkrefter bak byspredning (Christiansen & Loftsgarden, 2011).

For det tredje, har også transportsystemer og personlig mobilitet hatt vesentlig betydning for virkningen av byspredning, særlig fra etterkrigstiden. I første omgang har satsingen på infrastruktur, veianlegg og kollektivtransport, kombinert med økt biltilgjengelighet for en større del av befolkningen, gitt en rekke muligheter for både enkeltindivider, selskaper og næringslivet generelt. Parallelt med teknologiske fremskritt, lavere transportkostnader og kortere reisetider, har stadig flere selskaper kunnet relokere deres virksomhet til utkanten av byen. De transportmessige endringene har også gjort det mulig for folk å pendle mellom bostedet og arbeidsplassen (Christiansen & Loftsgarden, 2011). I Osloregionen ble det for eksempel først utbygd infrastruktur for kollektivtransport, og deretter utviklet et hovedveinett på 1970- og 80-tallet (Røe, 2017b). I tillegg presiserer Christiansen og Loftsgarden (2011) at lanseringen av informasjons- og kommunikasjonsteknologier (IKT) har vært en driver i denne

prosessen, blant annet gjennom å bedre mulighetene for å kommunisere med omverdenen, relativt løsrevet fra avstandsbegrensninger.

For det fjerde, og endelig, har politiske og regulative forhold gjennomgående innvirkning på omfanget av byers utspredning. Christiansen og Loftsgarden (2011, s. 20, min oversettelse) presiserer at «[r]egulative rammeverk og politiske faktorer kan være både drivere bak urban spredning, men også være en faktor mot bymessig spredning.». Som jeg diskuterte tidligere i oppgaven har lokale, regionale og nasjonale myndigheter innflytelse på prioriteringene i arealplanleggingen. Planmyndighetene kan dermed fremme en kompaktbypolitikk som forhindrer eller reduserer spredt utbygging. Drivkreftene bak byspredning er imidlertid vevet sammen på komplekse måter, og må sees i sammenheng. For offentlig politikk som tar sikte på å redusere byens transportomfang og øke bruken av kollektivtransport, vil det eksempelvis være gunstig med en tilstrekkelig befolkningsstørrelse til at kollektivtransporten får et markedsgrunnlag; noe man gjerne finner i relativt tette bysamfunn med et stort tilbud av tjenester (Engebretsen & Christiansen, 2011; Næss, 2015). På motsatt side, hevder Christiansen og Loftsgarden (2011) at en økende befolkningskonsentrasjon også kan føre til andre byrelaterte utfordringer (som trafikkø, lokal forurensning og støy) som resulterer i at flere flytter til utkantområder.

### **3.1.2 Suburbanisering: fremveksten av bilbaserte forsteder**

Det er tydelig at suburbanisering med dannelsen av bilbaserte forstadsområder har vært en vesentlig årsak til byspredning i det 20. århundret, og økte transportutslipp og arealbeslag i de siste tiårene.

Suburbaniseringen innebar at stadig flere mennesker bosatte seg i forsteder utenfor den opprinnelige bykjernen. Suburbaniseringsprosessen kan i stor grad knyttes til den modernistiske byplanleggingen fra 1900-tallet, ved at det hadde vokst frem en politisk vilje til å håndtere de sosiale og miljømessige utfordringene som fulgte med industrialiseringen i mange europeiske byer; inkludert Oslo (Røe, 2017a). Røe og Saglie (2011) peker på at de første moderne suburbane bostedene var rettet mot velstående innbyggergrupper, som søkte seg bort de trange og vanskelige bomiljøene i industribyene. Gjennom 1800-tallet ble befolkningspress, forurensning og helseskadelige forhold en stadig større utfordring i vestlige byer, og mens arbeidsplassene ofte ble stående igjen i bykjernen, valgte stadig flere innbyggere å flytte til byenes utkant (Røe, 2009).

Utover 1900-tallet og etterkrigstiden, foregikk det en mer omfattende suburbanisering og forstadsutvikling; først i USA, og deretter i europeiske byer. Det er viktig å peke på særlig tre forhold ved suburbaniseringen. 1) For det første, var prosessen, som jeg nevnte, et slags oppgjør mot de sosiale og miljømessige utfordringene som preget stadig flere industribyer. En viktig problemstilling, dreide seg om hvordan man skulle håndtere boligmangel og de vanskelige levekårene som preget indre byområder. I Osloregionen initierte offentlige myndigheter en sosial boligbygging, der man også ga tilbud om boliglån og engasjerte boligkooperasjoner. Utbyggingen av drabantbyer mellom 1950- og 1970-tallet var en viktig del av dette arbeidet (Hansen, 2006; Røe, 2017b). 2) For det andre, var forstadsutviklingen nært knyttet til transportplanleggingen og fremveksten av personbiler (Hall, 2002). Ifølge Røe (2017b) igangsatte offentlige myndigheter i Oslo først etablering av infrastruktur for kollektivtransport, og deretter utbygging av hovedveier. De suburbane områdene utviklet seg dermed langs jernbanelinjer og veier, og parallelt med at det ble vanligere å eie egen personbil, kunne stadig flere innbyggere bosette seg utenfor bykjernen (Bontje, 2004; Hall, 2002; Røe & Saglie, 2011). 3) For det tredje, var suburbaniseringen også del av en mer helhetlig og moderne planlegging, der staten og kommunene hadde en viktig styringsrolle både når det gjaldt å utforme sosiale målsettinger for planleggingen, og i den konkrete areal- og transportplanleggingen. Hall (2002), Røe (2009) og Røe (2017b) beskriver at bruken av offentlig planlegging sto særlig sterkt ved suburbaniseringen i europeiske og nordiske byer. I Oslo utarbeidet man eksempelvis *Generalplan for Stor-Oslo 1950*, som etter hvert ble definerende for drabantbyutbyggingen.

Suburbaniseringen og byspredningen som fulgte med den, har i etterkant blitt kritisert fra flere hold. Dannelsen av forsteder har for eksempel blitt sett i sammenheng med økende transportomfang, utslipp av drivhusgasser og stadig større arealbeslag på grunn av et spredt bebyggelsesmønster, som gjør beboerne avhengige av bilbruk (Bontje, 2004; Hall, 2002; Røe & Saglie, 2011). En ytterligere innvending, er at suburbaniseringen i hovedsak har dreid seg om å bygge boliger i et spredt bebyggelsesmønster. Forstedene utvikler dermed et monofunksjonelt og homogent preg, og, som Hall (2002, s. 322) peker på, «mangler form». Videre hevder Røe (2014, s. 502) at disse stedene også har vært gjenstand for forestillinger, eller myter, om sosial og kulturell ensformighet. Det er likevel viktig å nyansere disse innvendingene. Forskningen på suburbanisering har ofte tatt utgangspunkt i amerikanske byer, og representasjonene stemmer derfor ikke alltid overens med forsteder i for eksempel Osloregionen (Røe, 2017b). Utbyggingen av eneboliger har blant annet vært en mye brukt

representasjon av suburbanisering i USA. Mange av forstedene i nordiske land har derimot også hatt et klart innslag av rekkehus, tomannsboliger og boligblokker. Gjennom offentlig planlegging, har man i tillegg klart å legge opp til et mer variert innslag av funksjoner i nærmiljøet (som offentlige tjenester, skoler, butikker og idrettsfasiliteter), enn det som kritikken gir inntrykk av (Røe, 2009).

### **3.1.3 Post-suburbanisering: nye representasjoner**

I de senere årene har det også vokst frem en økende bevissthet, om at de tradisjonelle representasjonene av suburbane bostedsområder antakeligvis må nyanseres. Mange av forstedene gjennomgår betydelige transformasjoner med henhold til tetthet, transportmønstre, bolig- og næringsutvikling, og politikk og styringsformer. Dette har gitt grunnlag for ideen om at forstedene går i retning av en «post-suburbanisering» (Bontje, 2004; Charmes & Keil, 2015; Phelps & Wood, 2011). Med dette forstås blant annet at suburbane områder som tradisjonelt var assosiert med boligbygging, kjøpesentre og infrastruktur tilrettelagt for bilbruk, nå gjennomgår endringsprosesser som gir et mer flerfunksjonelt, bymessig og kompakt preg. Det vil, for eksempel, si at det anlegges nye arbeidsplasser, rekreasjonsområder, servicetilbud og kulturfasiliteter som tidligere var forbundet med den tradisjonelle storbyen (Bontje, 2004; Charmes & Keil, 2015; Phelps & Wood, 2011). Røe og Saglie (2011) anvender ikke eksplisitt begrepet om post-suburbanisering, men viser til et lignende fenomen når de diskuterer utviklingen av såkalte «mikrobyer» i Osloregionen.

Enkelte teoretikere har også søkt å studere post-suburbaniseringen i relasjon til overbyggende strukturelle og politiske utviklingstrekk. Phelps og Wood (2011) peker på tre slike forhold. 1) For det første, ser man en tendens til at suburbane bosettinger og byområder i økende grad tiltrekker nye, mer langsiktige og innovative former for økonomiske aktiviteter. Dette kan for eksempel dreie seg om kunnskapsintensive næringer innenfor forretningsvirksomhet og tjenesteyting, som tradisjonelt har vært forbundet med storbyer og sentrale byområder. 2) For det andre, kan det også argumenteres for at geografien til suburbane byområder, overlapper oftere med andre byer og tettsteder innenfor den større byregionen. Grensene for hva som kan forstås som «urbant» sammenlignet med hva som oppfattes som «suburbant» blir derfor mer diffuse – også i romlig forstand. Forstedene veves sammen i nettverk av ulike byer og tettsteder gjennom transport og infrastruktur, men også i form av økonomiske og politiske relasjoner. 3) For det tredje, kan post-suburbanisering også tolkes som en vending i statlig intervensjon for å håndtere negative bieffekter av tidligere suburbanisering;

som byspredning og økte transportutslipp (Phelps & Wood, 2011). Selv om utbyggingen av boligområder og tettsteder utenfor bykjernen ofte speilet en offentlig politikk for å redusere boligmangel og sosiale utfordringer, har de senere års miljømessige, utfordringer resultert i et slags paradigmeskifte for byers politiske landskap. Charmes og Keil (2015, s. 583, min oversettelse) viser eksempelvis til at «[p]ost-suburbanisering også involverer en utstrakt reskalering av relasjoner og styresettformer som tradisjonelt har regulert forholdet mellom sentra og periferi ...». Dette kan tolkes som at de offentlige og private driverne ved post-suburbanisering bringes inn i et samspill på tvers av ulike nivåer og sektorer, med statlige og regionale aktører som overordnede myndigheter.

## 3.2 Kompakt og flerkjernet byutvikling

### 3.2.1 Bærekraft som kompakthet

I de siste årene, har fortetting og kompakt byutvikling fremstått som hovedstrategien for bærekraftig utvikling i mange vestlige byer. Bakgrunnen for kompaktpolitikken har i stor grad sitt utspring fra Brundtlandkommisjonens sluttrapport *Vår felles framtid* (WCED, 1987), der bærekraftig utvikling ble definert som en utvikling hvis ivaretar dagens behov uten å forringe sjansene for at kommende generasjoner skal kunne dekke sine behov. I tillegg har studier vist at bymessig tetthet kan knyttes til lavere transportomfang, mindre bruk av bil og lavere energiforbruk per beboer, sammenlignet med et mer spredt utbyggingsmønster (Næss, 2015). Ifølge Hanssen et al. (2015) har argumentene for fortetting som byutviklingsstrategi, også spilt på ideen om at mer kompakte byer kan bidra til å balansere forholdet mellom miljømessige, sosiale og økonomiske bærekraftdimensjoner ved byutviklingen; nettopp fordi disse hensynene er så nært knyttet sammen. Jeg skal i det følgende kortfattet introdusere de mest sentrale trekkene ved kompakte byer, og belyse hvordan disse forholder seg til miljømessige, sosiale og økonomiske sider ved byers bærekraft.

Kompakte byer preges, som navnet tilsier, i grove trekk av bymessig fortetting og tettere bebyggelse innenfor byens tettsteds grense eller omland. Tettheten skal ideelt sett føre til en mer effektiv utnyttelse av arealer, enten dette skjer gjennom bebyggelsesmønster eller befolkningstetthet (Burton, 2000; Hanssen et al., 2015). Hanssen et al. (2015, s. 16-17) påpeker at fortettingen kan utspille seg på flere måter, deriblant gjennom transformasjon, intensivering og ekspansjon. Ved fortetting gjennom *transformasjon* søker man som oftest å transformere



eksisterende områder for næring og industri, til utbygging av boligfunksjoner og mindre arealbelastende arbeidsplasser, særlig innen tjenestenæring. Videre kan fortetting skje i form av *intensivert arealbruk* innen tettstedsgrensen, for eksempel ved å fylle (bygge) inn mellom etablert tett bebyggelse. For det tredje, og endelig, kan fortettingen også foregå gjennom *ekspansjon*. I slike tilfeller gjennomføres utbyggingen på ubebygde arealer eller grøntarealer innenfor byens tettstedsgrense (Hanssen et al., 2015).

Fortetting og kompakt byutvikling skal altså i teorien føre til en by med kortere reiseavstander, der flere funksjoner kan nås innen gang- og sykkelavstand. På bakgrunn av dette, har reduksjon av energiforbruk og transportutslipp blitt et sentralt argument for tettere byer. Et særlig aktuelt spørsmål i dag, dreier seg om hvor fortettingen bør skje. Mens fortetting og utvikling av sentrum tradisjonelt har vært viktig for bærekraftig byutvikling, har det blitt et større fokus på at kompakt byutvikling også skal inngå i en flerkjernet og knutepunktbasert fortettingsstrategi. Det vil si at utbyggingen rettes mot byer og tettsteder, som har god tilgjengelighet til kollektivtransport og banegående transport (Davoudi & Sturzaker, 2017; Hanssen et al., 2015; Jabareen, 2006; Næss, 2015).

Det er også gjort forskning på hvordan mer kompakte byer kan påvirke ivaretagelsen av sosial bærekraft i byutviklingen, men omfanget av studier som fokuserer direkte på sosial bærekraft har, som Dempsey, Bramley, Power, og Brown (2011) presiserer, vært relativt beskjedent. Det har i tillegg vist seg vanskelig å komme frem til en felles definisjon på hva sosial bærekraft egentlig innebærer. En anvendt forståelse av konseptet, skiller mellom begrepene *sosial likhet* og *lokalsamfunnenes bærekraft* (Hofstad, 2015, s. 208-209). Fra et byutviklingsperspektiv kan sosial likhet knyttes til tiltak for å bekjempe barrierer mot økonomisk, sosial og politisk deltakelse i samfunnet. I en geografisk sammenheng, omhandler dette å sikre lik adgang til sosial infrastruktur, boliger, rekreasjonsområder, transporttilbud og andre tjenester, på tvers av ulike byområder. Her knyttes mer kompakte byer blant annet til bedret lokal tilgang til offentlig transport, fasiliteter og tjenester, men kan også svekke tilgangen til boliger til overkommelige priser (Bramley & Power, 2009; Burton, 2000; Schmidt, 2015). Den andre dimensjonen ved sosial bærekraft, lokalsamfunnenes bærekraft, har i større grad å gjøre med lokalsamfunnets sosiale tilhørighet, inkludering og sosiale kapital. En tettere bystruktur kan, ifølge Bramley og Power (2009), for eksempel bidra til flere spontane møter og interaksjoner mellom ulike innbyggergrupper. I kontrast til dette, finnes det også argumenter for at høyere tetthet kan knyttes til sosiale utfordringer, som økt kriminalitet og konflikter i nabolaget (Bramley & Power, 2009; Burton, 2000).

Når det gjelder den økonomiske bærekraftsiden ved kompakt byutvikling, hevdes det at høyere tetthet og blanding av funksjoner kan bidra til økt samhandling i næringslivet, og dermed tilrettelegge for nyskaping og kreativitet i byers økonomier. I tillegg pleier omfanget av lokale tjenester ofte å være større i tette byområder (Jenks & Jones, 2010). For det første ser man, som Vatne (2005) diskuterer, at kunnskapsintensive selskaper ofte lokaliserer sine virksomheter i storbyer med et konsentrert og blandet miljø av foretak, kunder, tjenesteytelse, lokal infrastruktur og andre bymessige kvaliteter; det som ifølge ham leder til *urbaniseringsfordeler*. For det andre kan kompakt byutvikling også være en «trigger» for økonomisk nyskaping og vekst, gjennom å tilrettelegge for næringslivets *lokaliseringsfordeler*. Det vil si at bedrifter, ved å samlokalisere seg med andre foretak innenfor tilsvarende bransje, kan generere såkalte agglomerasjonseffekter; som samarbeid om arbeidskraft, kunnskapsdeling og ansikt-til-ansikt kommunikasjon (Jones, Leishman, MacDonald, Orr, & Watkins, 2010; Vatne, 2005). Enkelte forfattere har også argumentert for at fortetting og kompakt byutvikling kan knyttes til en urban og entreprenøriell vekststrategi, som understøtter byers konkurransedyktighet gjennom å tiltrekke oppmerksomhet, privatkapital, turister, arbeidskraft og investeringer (Andersen & Skrede, 2017; Røe, 2015).

Hanssen et al. (2015) peker på at fortetting og kompakt byutvikling, har vært løftet frem som en politisk strategi i Norge siden starten av 1990-tallet, hovedsakelig for å møte på utfordringer knyttet til natur- og miljøhensynet i byutviklingen. I Stor-Oslo har dette mer eller mindre bidratt til å stoppe den bymessige spredningen (Næss, Næss, & Strand, 2011). Selv om fortetting og kompakt byutvikling har hatt varierende utslag i Norge, er altså ideen om kompaktbyen en sentral forutsetning for det videre utbyggingsmønsteret og transportsystemet i norske byer.

### **3.2.2 Det regionale nivået: flerkjernet knutepunktfortetting**

Dersom man løfter blikket og betrakter kompaktbypolitikken fra et overordnet regionalt nivå, er det tydelig at den økende vektleggingen av tette og konsentrerte byer, på mange måter reflekterer et oppgjør med det bilbaserte samfunnet som fulgte med suburbaniseringen fra etterkrigstiden. Røe og Saglie (2011) beskriver at mens restrukturering og fortetting har blitt fremhevet som en strategi for å håndtere byers miljøutfordringer, betraktes suburbane områder ofte som en bidragsyter til miljøproblemene. Dette bunner i at forstedene tradisjonelt har vært assosiert med bymessig spredning og lav tetthet, økte reiseavstander og utstrakt bruk av personbil. Samtidig vedkjenner man i økende grad, at suburbane bostedsområder og tettsteder

vil ha vesentlig innvirkning på mulighetene for et mer bærekraftig transportsystem i fremtiden. Dette har altså bidratt til fremveksten av regionale planstrategier basert på en mer desentralisert eller flerkjernet fortetting (Røe & Saglie, 2011).

En slik fortetting innebærer, ifølge Næss (2015), at man tilrettelegger for boliger, arbeidsplasser og tjenester i forsteder som har et godt kollektivtransporttilbud. Arealplanstrategier basert på regional flerkjernet byutvikling, har også gradvis fått gjennomslag i en norsk sammenheng. Som nevnt i tidligere avsnitt, er det særlig i Osloregionen at kompakt byutvikling gjennom desentralisert fortetting har bremset den bymessige spredningen omkring hovedstaden (Næss et al., 2011). For eksempel trekker Røe og Saglie (2011), som jeg pekte på i diskusjonen om post-suburbanisering, frem begrepet «mikrobyer», og viser til utviklingen av multifunksjonelle og konsentrerte suburbane byområder, med et miljøvennlig og kollektivbasert transportsystem, som gir god tilknytning til sentrale byområder. I artikkelen fremheves byene Asker og Sandvika, som begge har utviklet seg fra lokale sentra til betydelige transportknutepunkter i Osloregionen, med et økende bymessig preg. Sett i forhold til arbeidet for en mer miljøvennlig by- og transportutvikling, kan slike mikrobyer (eller regionale byer, som de defineres i den regionale planen for areal og transport) tjene særlig to formål. Gitt at de tilrettelegger for god tilgjengelighet til buss og banegående transportformer, kan en høyere andel pendlingsturer til storbyen skje gjennom kollektivtransport. Videre kan mikrobyene til en viss grad fungere som et substitutt for storbyen. Dette vil redusere omfanget av reiser til storbyen, og kan også øke andelen reiser som skjer gjennom gange og sykling til nærliggende områder (Røe & Saglie, 2011).

### **3.2.3 Er den kompakte byen mer bærekraftig?**

Mye av forskningen på bærekraftig byutvikling peker altså i retning av at kompakt byutvikling og, på et regionalt nivå, flerkjernet fortetting rundt transportknutepunkter virker reduserende på byers transportomfang, klimautslipp, arealbeslag og naturinngrep. Men hvor samstemt kan man egentlig si at forskningen er? Det er å verdt å merke seg flere forhold som spiller inn på sammenhengen mellom bystruktur, arealbruk og transportmønstre.

For det første, er det problematisk å trekke slutninger om menneskers mobilitetspraksiser, uten å ta forhold til de sosiale, kulturelle og politiske aspektene som inngår i innbyggernes valg av transportmiddel i hverdagslivet (Røe & Saglie, 2011; Van Wee, 2009). Selv om den regionale areal- og transportplanen har utpekt flere satsingsområder for fremtidig vekst og fortetting, er det ikke nødvendigvis slik at utviklingen av disse regionbyene vil bidra

til redusert bilbruk uten at man tar hensyn til øvrige samfunnsforhold; som drivstoffpriser, veipolitikk, livsstiler og lignende. Det argumenteres eksempelvis for at forskjeller i mobilitetspraksiser mellom ulike steder ofte bunner i at mennesker har ulike preferanser, og at transporten i økende grad blir et mål i seg selv (Næss, 2015). Ideen om bosettingsmønstre og transportvaner basert på selvseleksjon, har stått særlig sterkt i denne forskningen. Enkelte teoretikere mener at folks bosettingsvalg ofte henger sammen med hva slags transportformer de foretrekker, har behov for eller har anledning til å benytte (Van Wee, 2009). Videre, er også byens størrelse og det geografiske nivået som tas utgangspunkt i viktige faktorer. I en undersøkelse av bystruktur og transportatferd, finner Engebretsen og Christiansen (2011) at bymessig fortetting i kombinasjon med et optimalt kollektivsystem kan medvirke til redusert biltrafikk i store tettsteder, men at regionale forhold ofte er av større betydning for de mindre tettstedene. I disse områdene vil det være vesentlig med et tilstrekkelig antall arbeidsplasser, butikker, tjenestetilbud og kulturfasiliteter, sånn at antallet bilturer internt og til større tettsteder kan holdes nede. Fra et regionalt perspektiv, vil det altså være like sentralt å utvikle forsteder som er mer eller mindre selvforsynte, fremfor å kun tenke tetthet og konsentrert vekst.

Et ytterligere spørsmål, dreier seg om rolle- og maktfordelingen mellom offentlige aktører, markedet og sivilsamfunnet ved fortetting og kompakt byutvikling; hvordan bør planleggingen foregå, og hvilke styringsformer er mest ideelle for å nå målsettinger om bærekraft i byutviklingen? Dette er problemstillinger som behandles mer inngående i resten av teorikapitlet.

## 3.3 Bypolitikk og styringslogikker

### 3.3.1 Hvordan forstå planlegging og styring?

Dagens arbeid for å fremme kompakte, flerfunksjonelle og i mindre grad bilbaserte forsteder, kan på mange måter sees som en målrettet, fremtidsorientert og kunnskapsbasert handling. Aarsæther (2012) viser til at nettopp disse tre faktorene er grunnleggende for de fleste typer planlegging, også når det gjelder samfunnsplanlegging av geografisk avgrensede områder:

«Samfunnsplanlegging kan vi definere som planlegging utført i *offentlig regi* som bygger på eit *tverrsektorielt kunnskapsgrunnlag*, med ei målsetting om å *utvikle eit geografisk avgrensa samfunn* i ei bestemt retning, eller over i ein *framtidig* tilstand.» (Aarsæther, 2012, s. 41).

Det er verdt å merke seg flere trekk ved denne tilnærmingen, sett i forhold til den regionale areal- og transportplanen og utviklingen av Lillestrøm. Selv om jeg tidligere argumenterte for at private aktører har fått et større spillerom i planprosesser og utbyggingsprosjekter, er planlegging fremdeles i stor grad et offentlig ansvarsområde; regional plan speiler eksempelvis fylkeskommunal politikk. Videre bygger planlegging, hvert fall når man tar utgangspunkt i dens samfunnsmessige og territorielle forstand, på et kunnskapsgrunnlag som trekker på ulike fag- og sektorområder. På et lokalt nivå, kommer dette særlig til syne gjennom kommuneplanens samfunnsdel. Der klargjøres de langsiktige og overordnede utfordringene, målsettingene og strategiene for kommunens ulike sektor- og fagområder, og betraktes i en helhet (se kapittel 2). I tillegg fremgår det at planlegging dreier seg om å realisere geografiske områders utvikling i en konkret retning, eller fremtidig tilstand. Prioriterte vekstområder og regionale byer som Lillestrøm, skal for eksempel utvikles som ledd i en langsiktig samordnet areal- og transportstrategi, med høyere arealutnyttelse og blanding av funksjoner for å redusere transportbehovet (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2015). Mer konkret, kan man derfor si at planlegging i praktisk forstand innebærer utarbeidelse og iverksettelse av programmer og politikk, basert på vurderinger av den ønskede fremtidige situasjonen (Hudson, Galloway, & Kaufman, 1979, s. 387).

Etter hvert som forskningen på planlegging og styring har vokst i akademia, er det også etablert en rekke planteoretiske tradisjoner som beskjeftiger seg med planleggingens verdi- og kunnskapsbetraktninger, i tillegg til dens kontroll- og styringsegenskaper. Klassifiseringen av de ulike planperspektivene baserer seg gjerne på utvalgte kriterier, og i det følgende presenterer jeg tre planleggingstradisjoner og styringsformer: etterkrigstidens modernistiske og rasjonelle byplanlegging; den entreprenørielle og pluralistiske planleggingen som vokste frem fra 1970- og 80-tallet; og den ny-rasjonalistiske regionale bypolitikken som har fått gjennomslag i de senere årene, og spiller på ideen om en mer økologisk bærekraftig planlegging. Diskusjonen avsluttes med en sammenfatning av hvordan de ulike planleggingstradisjonene og styringslogikkene kan forstås i relasjon til forstads konteksten.

### **3.3.2 Modernistisk planlegging og styring**

Et underliggende budskap gjennom oppgavens teoretiske kapittel, har vært at byers fysiske utvikling må sees i sammenheng med endringsprosesser i det politiske landskapet. Et eksempel som tidligere ble løftet frem, var nettopp offentlige myndigheters rolle i forstadsutviklingen og

den sosiale boligbyggingen i Europa fra etterkrigstiden (Røe, 2009, 2017b). Jeg har allerede nevnt at det ble utviklet helhetlige generalplaner i Oslo, men også på det regionale nivået var offentlige planmyndigheter aktive i å forme den regionale politikken. Det pågikk blant annet, som Rasmussen (2003) fremhever, et vesentlig regionplanarbeid i årene etter krigen. Det kan hevdes at denne utviklingen reflekterte en bypolitikk som la vekt på hierarkiske relasjoner, med offentlige myndigheter som den dominerende aktøren i planleggingen. I litteraturen betegnes et slikt urbant styresett gjerne som en bypolitikk basert på en «government-mentalitet», eller en hierarkisk styringslogikk. Det vil si at planleggingen bygger på etablerte hierarkiske relasjoner, som er forankret i et nasjonalt regelverk (Amdam, 2012; Saglie et al., 2015). Ifølge Aarsæther, Falleth, Nyseth, og Kristiansen (2012) sto planlegging og planteorier særlig sterkt fra etterkrigstiden, og planlegging var ofte en ekspertstyrt aktivitet. Dette innebar at fagfolk hadde en sentral rolle, når det gjaldt å legge rammer for planleggingen og styre innholdet i plandokumenter. Denne formen for planlegging og styring, kan også knyttes til det som Hudson et al. (1979, s. 388) beskriver som en rasjonalistisk, eller synoptisk, planlegging. I denne styringslogikken, som innehar sterke teknokratiske trekk, er det planmyndigheter og andre profesjonelles ansvar å formulere målsettinger, analysere potensielle policy-tiltak, evaluere effekter av de forskjellige alternativene opp mot potensielle konsekvenser, og deretter beslutte og iverksette bypolitikk og plangrep.

Bypolitikk og planlegging som baserer seg på en government-mentalitet, med hierarkiske relasjoner og sentralisert styring fra offentlige planmyndigheter, har i senere tid blitt kritisert. Den kanskje mest omfattende kritikken, kom til uttrykk gjennom en postmoderne reaksjon utover slutten av 1900-tallet (Røe, 2017a). I Norge så man eksempelvis at politikeres og offentlige planmyndigheters ambisjoner om å redusere sosiale og miljømessige utfordringer, gjennom å aktivt styre byutviklingen, i mange tilfeller hadde fått uforutsette virkninger (se mer om kritikken i kapittel 3.1.2). Dette kom, som Hansen (2006) beskriver, særlig til syne i etterkrigstidens drabantbyer, som fikk en lav rang i boligmarkedet og ofte ble gjenstand for negative omtaler i media om sosiale utfordringer, kriminalitet og usikkerhet. Hall (2002) peker på at planleggingens tilbakegang også skyldtes økonomiske forhold, fordi enkelte hadde ment at den motvirket etablering av industrier og næringsaktiviteter.

Innvendingene mot den modernistiske tradisjonen har imidlertid også omhandlet dens bakenforliggende styringslogikk og teoretiske grunnlag. Den hierarkiske og synoptiske styringslogikken, ser ut til å hvile på en antakelse om at fremgang i byutviklingen kan oppnås

ved å utnytte informasjon, vitenskap og den intellektuelle kapasiteten hos offentlige planleggere og beslutningstakere. Hall (2002, s. 360, min oversettelse) beskriver blant annet at:

«[Planleggings]faget endret seg fra å være et slags håndverk ... til en slags vitenskapelig aktivitet, der omfattende mengder av presis informasjon ble samlet inn og behandlet på en måte som gjorde at planleggeren kunne utarbeide veldig sensitive systemer for veiledning og kontroll ... Mer presist, ble byer og regioner sett på som komplekse systemer ... mens planlegging ble sett på som en kontinuerlig prosess hvor man kontrollerer og overvåker disse systemene ...».

En viktig kritikk av denne type tenkningen, har vært at man overser begrensningene ved informasjon og intellektuell kapasitet hos offentlige institusjoner og beslutningstakere (Hudson et al., 1979), men også at det, som Røe (2017a) fremhever, blir et potensielt demokratisk underskudd i byutviklingen. Med dette forstås at planleggingen blir såpass sentralisert og styrt fra overordnede myndigheter, at planprosessene i liten grad åpner for andre samfunnsgruppers innspill og deltakelse. Den rasjonalistiske plantenkningen har også blitt kritisert for at dens statiske, rigide og lite fleksible natur, ikke samsvarer med byers og byregioners dynamiske og endrende natur (Kristiansen & Nyseth, 2012). Her har for eksempel teoretikere som Lindblom (1959) argumentert for en mer inkrementell planlegging, der vurdering av problemer, målsettinger og alternativer heller foregår trinnvis gjennom planprosesser. Den inkrementelle planleggingen synes også å anlegge et mer realistisk perspektiv på hva som kan oppnås i planleggingen, ettersom beslutningstakere oppfordres til å vurdere seg frem til løsninger som kan tolereres, fremfor å hele tiden vurdere nye alternativer (Hudson et al., 1979; Lindblom, 1959). I neste delkapittel vil det komme frem at kritikken mot modernismens rasjonalistiske og hierarkiske planlegging, ledet til betydelige endringer i det politiske landskapet til mange vestlige byer; også innenfor den norske konteksten.

### **3.3.3 Entreprenøriell og pluralistisk styringsregime**

Ifølge (Hall, 2002) sto mange vestlige byer overfor økonomisk nedgang, industrinedlegging, økende arbeidsledighet og sosiale utfordringer mot slutten av 1900-tallet. Parallelt med kritikken mot den modernistiske tradisjonen, har dette åpnet opp for en vesentlig ny tenkning omkring bypolitikk, planprosesser og styringslogikker i de siste tiårene. Det kan være nyttig å skille mellom to sammenhengende trekk ved denne utviklingen.

Den første endringsprosessen omhandler markedet og den private utbyggingsbransjens tilstedeværelse i byutviklingsprosesser og planlegging. Fra et historisk perspektiv kan markedets innvirkning på plansektoren forbindes med fremveksten av en nyliberal doktrine, og bygeografer og planleggere har fra tusenårsskiftet diskutert hvorvidt det nyliberale tankesettet forklarer byers materielle og økonomiske utvikling rundt om i verden (Sager, 2015b). Den nyliberale ideologien henviser til en svakere tro på velferdsstaten, og sterkere tillit til markedsbaserte løsninger på ulike samfunnsutfordringer. Dette innebærer i praksis at den statlige velferdspolitikken må omvurderes med utgangspunkt i større personlig ansvar, og mer fornuftige betingelser for økonomisk hushold. For at en omstilling til konkurransedyktighet og markedstilpasning skal være mulig, må også de tradisjonelle avgrensningene mellom offentlig og privat sektor nyanseres; blant annet gjennom at markedet får en mer førende rolle for politikken. Ifølge tilhengere av en nyliberalistisk politikk bør man derfor redusere restriksjoner på privat virksomhet, styrke privat eiendomsrett, privatisere samfunnsfunksjoner, innføre offentlig-privat samarbeid og i visse tilfeller overføre noe av den sentrale myndigheten til det lokale administrasjonsnivået. Samtidig støtter tankegangen også opp om verdier som individualitet, valgmuligheter og forbrukersuverenitet, entreprenørisme og økonomisk nyskaping (Sager, 2015b). Mange av disse ideene bunner nettopp i det som Christensen og Lægreid (1999) beskriver som «ny offentlig styring», eller «New Public Management» (NPM); en bølge av reformer i vestlige land, som fra 1980-tallet tok sikte på å effektivisere offentlige strategier og målsettinger gjennom å trekke på styringsprinsipper fra markedet.

Men hvordan kommer de nyliberale og entreprenørorienterte idealene egentlig til uttrykk i planleggingen til den enkelte by? Fra et styringsperspektiv foregår dette, som nevnt tidligere, fortrinnsvis gjennom at private utbyggere i større grad enn tidligere erverver byggegrunn, utformer utbyggingsprosjekter ( gjerne i form av detaljregulering) og tilfører kapital for realiseringen av prosjekter. Som et resultat av dette, vil kommuners og offentlige planmyndigheters styringsmuligheter i stor grad hvile på rollen som overordnet rammesetter for de privatinitierte utbyggingsprosjektene (Nordahl, 2012; Nordahl, 2015). Dette gir, ifølge Saglie et al. (2015, s. 30-31), grunnlaget for en markedsdrevet gjennomføringsmodell der kommunene kan knyttes til fire konkrete styringsroller. Den første innebærer å *legge rammer for private aktørers planforslag og utbyggingsprosjekter*. Sammenlignet med tidligere, omhandler denne oppgaven nå i større grad å fremheve overordnede og langsiktige visjoner, fremfor å utarbeide detaljerte reguleringsplaner. Kommuneplanen og kommunens planstrategi



blir derfor et avgjørende styringsverktøy for å sikre at langsiktige mål blir fulgt opp gjennom planretningslinjer og bestemmelser. Videre opptrer kommunen også som *endelig beslutningsmyndighet*, ettersom det politiske nivået fortsatt behandler og eventuelt vedtar innsendte planforslag. Den tredje styringsrollen omfatter kommunen som *initierende og handlingsutløsende* overfor markedsaktørene, som gjerne har ressursene til å drive byutviklingen. På denne måten fungerer overordnet planlegging som et viktig redskap for å oppmuntre utbyggere til å utvikle steder, etter fastsatte offentlige mål. Samspillet mellom offentlige og private aktører i planleggingen, har etter hvert også gitt grunnlag for teorier om forhandlingsplanlegging. Det vil si at planprosessen tolkes som en arena for forhandlinger mellom offentlige planmyndigheter og private utbyggere. Dette leder til en fjerde styringsrolle der kommunene opptrer som *forhandlere* i møte med markedsaktørene, som i stor grad utformer de konkrete planene (Forester, 1987; Saglie et al., 2015).

Det er i tillegg nødvendig å presisere at den markedsorienterte bypolitikken, i likhet med de andre styringslogikkene som jeg introduserer, er nært knyttet til de fysiske, økonomiske og sosiale betingelsene i bylandskapet. Dette kommer kanskje tydeligst til syne når man ser på de konkrete tiltakene som gjør seg gjeldende innenfor den nyliberale byutviklingen. Sager (2011) viser eksempelvis til strategier som promotering (eller stedsmarkedsføring) av byen; økonomiske virkemidler for markedsbasert byutvikling; prosjektbasert byfornyelse; privatisering av offentlige byrom; privatkontrollerte og -sikrede bostedsområder; partnerskap mellom private og offentlige aktører; anbudskonkurranser, med flere. Foruten at disse bypolitiske tiltakene reflekterer en økende markedsorientering i byutviklingen, uttrykker de også ambisjoner om nye økonomiske vekstkilder som kan avløse de tradisjonelle industribaserte økonomiene i vestlige byer:

«Disse urbane settingene ... er utformet for å tilby tidligere industrielle byer en ny økonomisk infrastruktur rettet mot behovene til en avindustrialisert økonomi, og sikre nye økonomiske roller for det lokale.» (Hall & Hubbard, 1996, s. 162, min oversettelse).

Hall (2002) peker videre på at planleggingen på 1970- og 80-tallet gikk fra å dreie seg om å regulere byvekst, til å i større grad stimulere veksten. Byer ble etter hvert behandlet som «vekstmaskiner» for velferd, mens etterkrigstidens planlegging, som jeg viste til i kapittel 3.3.2, heller ble kritisert for å ha virket mot markedskreftene og dermed stagget veksten. En viktig tolkning av restruktureringen er nettopp at fleksible markedsøkonomiske løsninger, fremfor den rasjonalistiske og synoptiske planstyringen, ansees som nødvendig for å takle den økonomiske

omstillingen, som mange vestlige byer har gjennomgått i de siste tiårene. Den samme logikken ser også ut til å gjelde i arbeidet for bærekraftig by- og transportutvikling. Det vil si at kompakt byutvikling og fortetting i stor grad realiseres gjennom private utbyggingsprosjekter (Nordahl, 2015; Røe, 2015).

Den pluralistiske, eller nettverksorienterte tilnærmingen, omhandler også innflytelsen fra markedskrefter i byutviklingen, men studerer i tillegg bypolitikken som et samspill mellom *nettverket* av ulike aktører og interesser. Denne plan- og styringsformen fanges i stor grad opp av begrepet *samstyring* («governance») (Aarsæther & Buanes, 2012), eller *nettverksorientert styringslogikk* (Saglie et al., 2015). Bakgrunnen for den nettverksorienterte og samstyrte planleggingen er, som Aarsæther og Buanes (2012) skriver, at man samarbeider og etablerer nettverk mellom ulike offentlige, private og sivilsamfunnsaktører, for å nærme seg løsninger som kan gagne alle aktørene i nettverket. I likhet med den markedsorienterte styringslogikken, der kommunen opptrer som en forhandler i møte med utbyggerinteresser, involverer også den nettverksorienterte planleggingen et mangfold av interesser. Ulike aktører forhandler og inngår derfor partnerskap med hverandre (Saglie et al., 2015).

Samstyring og nettverksorientert bypolitikk kan også knyttes til flere av ideene i den kommunikative og samarbeidende planleggingsmodellen, der et gjennomgående mål er å fremme dialog og samarbeid ved å inkludere ulike gruppers synspunkter i planprosessen (Fainstein, 2000). Dette står i sterk kontrast til den sentraliserte synoptiske planleggingen. Ifølge Sager (2015b) kan den kommunikative planleggingen i tillegg knyttes til en deltakerdemokratisk bypolitikk, der verdier som empati, inklusjon, toleranse, rettmessighet, likeverd og aksept for individers rett til å kontrollere sine liv tilstrebes i planprosessene. Flere andre planleggingsteorier har også fremhevet en mer involverende planlegging, men ofte med et fokus på særlig utsatte innbyggergrupper. Innenfor transaktiv planlegging argumenteres det eksempelvis for at planleggingen må springe ut av behovene til menneskene som berøres av beslutninger, samtidig som læring gjennom ansikt-til-ansikt interaksjon på tvers av ulike aktører blir det vesentlige i planprosessen. Teorier om talsmannsplanlegging tar derimot mer eksplisitt til orde for å støtte opp om behovene til vanskeligstilte grupper, men omhandler også miljøutfordringer og andre forhold som er sårbare overfor eksterne økonomiske eller politiske krefter (Hudson et al., 1979). Radikale planleggingsteorier representerer en ytterligere, og på mange måter mer ambisiøs, tradisjon. På den ene siden bygger radikal planlegging på tenkningen rundt sosiale prosesser, som virkningen av samfunnets klassestrukturer og

økonomiske relasjoner; autoriteten som utøves gjennom kultur og massemedier; og de historiske utviklingstrekkene knyttet til sosiale bevegelser, konfrontasjoner, sammenslutninger og kamper. På den andre siden kan radikal planlegging også ta utgangspunkt i spontan aktivisme med et idealistisk, men likevel pragmatisk, mål om selvstendighet og gjensidig bistand ved kollektive handlinger (Hudson et al., 1979).

Som en avslutning på diskusjonen rundt den markedsorienterte (entreprenørielle) og nettverksorienterte (pluralistiske) byutviklingen, er det nødvendig å nevne noe av kritikken som har blitt reist mot disse formene for bypolitikk og styringslogikker. Mens den modernistiske og rasjonelle byplanleggingen tok sikte på å håndtere de sosiale utfordringene som preget vestlige byer fra etterkrigstiden, har den entreprenørielle byplanleggingen, tvert imot, blitt kritisert for å virke sosialt ulikhetsskapende. Røe (2015) diskuterer for eksempel at byutviklingsprosjekter i en entreprenørorientert kompaktbypolitikk, kan føre med seg negative sosiale implikasjoner, som boligsegregasjon og andre sosiale eksklusjonsprosesser. Det vil si at transformasjonsprosjekter som potensielt har negative sosiale konsekvenser, likevel rettferdiggjøres hvis de kan bidra til å løfte byens økonomi og attraktivitet. Dette er forhold som tidligere i oppgaven ble knyttet til manglende sosial bærekraft i byutviklingen. Andre innvendinger mot en mer samstyrt og pluralistisk bypolitikk, har dreid seg om utfordringer for plan- og styringsprosessen i seg selv. Fainstein (2000) peker eksempelvis på at målsettinger om mer åpenhet, inklusjon og dialog i den kommunikative planleggingen, kan være utfordrende å få til i praksis; gapet mellom retorikk og handling blir for stort. En viktig årsak til dette, kan være at planleggingen blir i overkant ambisiøs når det gjelder å samstemme de mange interessene som berører arealplanleggingen. Et eksempel, er NIMBY-syndromet (engelsk: '*not in my back yard*') som beskriver en situasjon der innbyggere motsetter seg inngrep i det bygde miljøet nær deres bosted, men utviser større toleranse for plangrep i mer fjerntliggende områder. Det følger av disse utfordringene at større samstyring og involvering i bypolitikken, kan resultere i tidskrevende planprosesser (Fainstein, 2000). Sett i forhold til utviklingen av de prioriterte vekstområdene i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, kan regionbyer som Lillestrøm stå overfor store dilemmaer når lokale planmyndigheter må avveie stadig flere, og ofte motstridende, interesser.

### 3.3.4 Den ny-rasjonalistiske regionale planleggingen

I de siste årene har man gått i retning av det som kan være ansatsen til en ny-rasjonalistisk og regionalt orientert byplanlegging, lignende den som dominerte i etterkrigstiden. Denne dreiningen i bypolitikk kan tolkes som et oppgjør med de sosiale utfordringene ved den entreprenørorienterte utviklingstrenden fra 1970- og 80-tallet, og dagens miljøutfordringer (Røe, 2017a).

Det argumenteres oftere for at det trengs en sterkere offentlig styring i byplanleggingen; som også bør foregå på et høyere geografisk nivå enn det som har vært tilfellet i de siste tiårene. Med dette forstås ikke bare at store planer og utbyggingsprosjekter bør sees i kontekst av den enkelte bydel eller kommune, men at utviklingen av disse geografiske enhetene (bydel og kommune) også må foregå i samspill med den overordnede byregionen. Fra regionnivået kommer dette blant annet til syne gjennom at det dannes planleggings sammenslutninger og -samarbeid, samtidig som det fremmes forslag om kommunesammenslåinger (Røe, 2017a). Aarsæther et al. (2012, s. 18) snakker videre om en ny «planoptimisme», som minner om den fra etterkrigstiden. Det vil si at planlegging igjen har blitt et redskap for å påvirke utviklingen av byer og regioner, og håndtere dagens miljøutfordringer.

Som Sager (2015b) beskriver, reflekterer dermed byplanleggingen ofte en grønn ideologi der målsettinger om miljømessig bærekraft og grønne verdier tilstrebes ivaretatt i byutviklingen. Dette innebærer at hensyn knyttet til klimaendringer, transportomfang, energiforbruk og belastning på naturområder, veier tungt ved utformingen av bypolitikk og lokale planer. Sager (2015a, s. 275) foreslår følgende bypolitiske virkemidler som kan knyttes til en bypolitikk orientert mot miljømessig bærekraft: høyere arealutnyttelse og fortetting, kombinert med blanding av bymessige funksjoner for å unngå byspredning og unødvendig motorisert transportbruk; anleggelse av infrastruktur og funksjoner som støtter opp om klimavennlige kjøretøy, sykling og gange; restriksjoner på energiforbruk og parkeringskapasitet for biler i nye boligprosjekter; oppvarming basert på energieffektive og klimavennlige løsninger; tilrettelegging for parkanlegg, grøntarealer og beplantning; håndtering av forurenset grunn eller løse masser før nye prosjekter utbygges; og systemer for avfallshåndtering som sikrer kildesortering, gjenbruk og energigjenvinning. Det kan argumenteres for at planleggingen av slike tiltak representerer en slags ny-rasjonalistisk tenkning, fordi bypolitikken og planene gjerne bygger på en faglig ekspertise, og sikres ivaretatt gjennom overordnede målsettinger og hierarkiske styringsprosesser. Regional plan for areal og transport er et eksempel på dette. Den uttrykker klare politiske forventninger fra overordnet

nivå, om at hensynet til samordnet areal- og transportplanlegging skal veie tungt for den lokale planleggingen i områdene innenfor planen (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2015; Røe, 2017a).

Den økende vektleggingen av miljømessig bærekraft og en mer helhetlig offentlig planlegging, særlig på regionalt nivå, har altså visse likhetstrekk med den rasjonelle planleggingen fra etterkrigstiden. De overordnede planene må imidlertid fortsatt realiseres gjennom private utbyggingsprosjekter på lavere geografiske nivåer. Man kan derfor stille spørsmål ved hvorvidt den ny-rasjonalistiske og regionale dreiningen i planleggingen, gir tilstrekkelige insentiver og føringer til at private utbyggere vil opptre i samfunnets interesse, eller om de overordnede planene heller brukes for å legitimere profittbaserte utbyggingsprosjekter. Innledningsvis i oppgaven beskrev jeg for eksempel at private aktører kan ha interesse av å investere i utviklings- og transformasjonsområder, men dette er ingen garanti for prosjektene utformes i tråd med offentlige ønsker. Her vil lokale planmyndigheters styringsrolle være sentral for å sikre ivaretagelsen av overordnede strategier.

### **3.3.5 Teoretisk rammeverk: planlegging og styring for en regionby**

I dette kapitlet har jeg satt søkelyset på ulike teoretiske perspektiver som kan nyansere de miljømessige, sosiale, økonomiske og politiske rammebetingelsene for planlegging og styringsprosesser i suburbane (eller post-suburbane) byområder som Lillestrøm; også på det regionale nivået. Et viktig poeng, er at dagens forsteder i økende grad gjennomgår endringsprosesser fra suburbanisering til post-suburbanisering, og at denne dynamikken drives av aktører, planer og forventninger fra ulike territorielle nivåer og sektorer.

På den ene siden, kan suburbanisering sees som et offentlig initiert svar på vedvarende boligmangel, sosial ulikhet og andre levekårsutfordringer i etterkrigstidens byer. Fremveksten av forsteder og drabantbyer, hvert fall i Europa og Norden, har gjenspeilet en modernistisk og rasjonalistisk planleggingstradisjon, der offentlige planmyndigheter hadde en avgjørende rolle som handlende aktører og beslutningstakere i samfunnets interesse. Planprosesser, og utarbeidelse og implementering av planer på ulike nivåer, ble derfor i stor grad behandlet som et offentlig ansvarsområde. Jeg knyttet denne plantenkningen til en hierarkisk og synoptisk styringslogikk.

På den andre siden, gjennomgår mange av dagens forstadsbyer endringsprosesser som kontrasterer med de tradisjonelle forståelsene av suburbanisering og byspredning. Dette har gitt grunnlag for ideen om en post-suburbanisering som, blant annet, innebærer at forstadsbyene

utvikler seg i retning av større tetthet, flerfunksjonalitet og bymessig utvikling. På et regionalt nivå, avspeiler dette også overordnede målsettinger om konkurransedyktige og bærekraftige byregioner basert på en flerkjernet utvikling; ambisjoner som kommer til syne i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus.

Hvilke planleggingsteorier og styringslogikker denne utviklingen bygger på, kan imidlertid diskuteres. Økende markedsorientering og nettverkstenkning i bypolitikken, har åpnet for planprosesser som i større grad involverer private utbyggere, organisasjoner, sivilsamfunnet og andre berørte aktører (se for eksempel teoriene om forhandlingsplanlegging og kommunikativ planlegging). En sterkere miljøbevissthet i dagens byplanlegging, kombinert med de sosiale utfordringene ved den entreprenørorienterte bypolitikken, har imidlertid også aktualisert fremveksten av en gjenopptatt planorientering. Den ny-rasjonelle og regionalt orienterte planleggingen, reflekterer mange av de sentrale prinsippene fra den modernistiske byplanleggingen; tydeligere offentlig styring, kombinert med overordnede planer for å ivareta viktige samfunnshensyn i byutviklingen.

De teoretiske perspektivene som har blitt presentert her, vil benyttes videre i oppgavens analyser for å undersøke hva slags rolle den regionale planen har i planleggingen av Lillestrøm.

## 4 Metodologi og forskningsdesign

Denne masteroppgaven er basert på en kvalitativ forskningstilnærming, som gir både muligheter og begrensninger i forskningsprosessen. I dette kapitlet tar jeg for meg det metodologiske og vitenskapsteoretiske grunnlaget for studien, i tillegg til de metodiske valgene som er gjort underveis. Jeg vil diskutere mulighetene og begrensningene ved datainnsamlings- og analysearbeidet, men også belyse de etiske betraktningene som jeg har gjort rundt forskerrollen. Ragin og Amoroso (2011) poengterer eksempelvis at samfunnsforskere både må følge generelle etiske normer for ivaretagelse av enkeltpersoner eller grupper som undersøkes, og samtidig ta hensyn til mer spesifiserte retningslinjer for forskningen. Hvordan har slike og andre utfordringer blitt håndtert gjennom arbeidet med denne oppgaven? Jeg avslutter kapitlet med en gjennomgang av studiens robusthet, med særlig vekt på validitet og reliabilitet.

### 4.1 Metodologi og vitenskapsteoretisk ramme

#### 4.1.1 Hvorfor gå kvalitativt frem?

Samfunnsgeografi åpner opp for en rekke muligheter når det gjelder metodologi og forskningsdesign. Parallelt med at samfunnsgeografi har posisjonert seg som en kritisk samfunnsvitenskap, har bruken av kvalitative forskningsmetoder, ifølge Winchester og Rofe (2016, s. 3), kommet til et modningspunkt etter flere tiårs utvikling. Det er ikke hensiktsmessig å beskrive disse utviklingstrekkene i dybden, men en kortfattet gjennomgang er nyttig for å gjøre noen refleksjoner over valget av kvalitativ metode i denne masteroppgaven.

Fremveksten av kvalitative metoder innenfor samfunnsgeografisk forskning kan i stor grad knyttes til et kulturelt og humanistisk vendepunkt, som preget faget i perioden 1970- til 90-tallet. Samfunnsgeografi hadde siden etterkrigstiden hatt en gjennomgående kvantitativ og regional tilnærming, der et uttalt mål var å fremheve faget som en moderne samfunnsvitenskap. Denne vitenskapen skulle både vært basert på kvantitative og romlige analyser, men også fortrinnsvis beskjeftige seg med nomotetiske studier; det vil si undersøke romlige prosesser og relasjoner mellom ulike steder for å trekke generaliserende slutninger, fremfor å kun beskrive stedenes unike egenskaper gjennom idiografiske områdestudier. Flere fagfolk tok imidlertid etter hvert til orde for en mer kvalitativt orientert samfunnsgeografi, blant annet fordi man mente at regionale og kvantitative tilnærminger i liten grad evner å belyse hvordan steder

konstrueres og tilskrives mening gjennom sosiale prosesser og relasjoner mellom ulike aktører. Kvalitative metoder skulle derfor bidra til en samfunnsgeografisk forskning som var mer sensitiv overfor steders egenart, diversitet og underliggende sosiale og kulturelle kontekst, enn det som tidligere kjennetegnet faget (Cresswell, 2013; Haugen & Tollefsen, 2017; Winchester & Rofe, 2016).

Ettersom samfunnsgeografi tar for seg fysiske, sosiale, økonomiske og kulturelle fenomener i en romlig sammenheng, kan både kvantitative og kvalitative forskningsmetoder ha sine fordeler og ulemper. Mens kvantitativ forskning og statistiske analyser tar for seg datasett bestående av et relativt stort antall enheter, som kan gi grunnlag for statistiske sammenhenger eller kausale forklaringer, er kvalitative forskningsmetoder i større grad fokusert på et begrenset utvalg av forekomster som kan gi dybdekunnskap om et aktuelt fenomen. Derfor er hovedstyrken til kvalitative forskningsstrategier at de kan berike forståelsen av sosiale aktørers samhandling, målsettinger, virkelighetsoppfatninger og fortolkninger av en gitt situasjon (Thagaard, 2018). En mer systematisk klassifisering av hvilke muligheter og begrensninger som kan knyttes til kvalitative og kvantitative (men også komparative) forskningsstrategier, finner man hos Ragin og Amoroso (2011). De tar for seg syv hovedmålsettinger som gjør seg gjeldende innenfor samfunnsforskning: 1) å kartlegge brede mønstre og relasjoner ved sosiale fenomener; 2) å teste eller bearbeide teorier mot empiriske forekomster; 3) å bringe frem prediksjoner basert på teorier om virkeligheten; 4) å tolke og tilskrive mening til kulturelt eller historisk fremtredende fenomener; 5) å utforske mangfoldighet innenfor de sosiale omgivelsene; 6) å, særlig gjennom produksjonen av kunnskap, styrke grunnlaget for at utsatte eller vanskeligstilte grupper situasjonsforståelse, meningsytringer og stemme blir hørt; 7) å etablere nye teorier eller gi en nyansert forståelse av eksisterende teorier. Forfatterne peker på at kvalitative studier har som sitt primære mål å fortolke fremtredende kulturelle eller historiske fenomener, styrke stemmen til kartlagte grupper og avansere mot nye teoretiske perspektiver. Fordelen ved den kvalitative forskningsstrategien i tilknytning til disse målsettingene, er nettopp at intensive undersøkelser av et begrenset antall studieobjekter gjør det mulig å fange opp underliggende ideer, konsepter og relasjoner som gir grunnlag for nye teoretiske forståelser. Kvantitativ forskning beskjeftiger seg derimot i hovedsak med å kartlegge generelle mønstre og relasjoner, prøve ut eller bearbeide etablerte teorier, og anlegge prediksjoner basert på kunnskap og teorier. I kraft av at den kvantitative forskningsmetoden tar for seg relativt avgrensede og enhetlige datasett om et stort antall studieobjekter, søker studiene i hovedsak å trekke statistiske generaliseringer og påvise generelle mønstre (Ragin & Amoroso, 2011).



Ifølge Thagaard (2018) bygger de to metodene også på ulike forskningslogikker, noe som har stor innvirkning på metodeopplegget og forskningens oppbygning. Ettersom det kvantitative forskningsopplegget tilstreber presise og målbare datasett som kan belyse statistiske sammenhenger, legges det gjennomgående vekt på at undersøkelsesopplegget skal være strukturert, samtidig som forskeren holder en viss avstand til studieobjektene. Denne tenkningen innebærer en underliggende idé om en nærmest objektiv samfunnsforskning, der forskeren opptrer som en utenforstående aktør, og observasjonene operasjonaliseres til målbare datasett for videre analyser. Innenfor kvalitativ metode følges en nærmest motsatt logikk. Der erkjennes det at kontakten mellom forskeren og studieobjektene i feltarbeidet, har innvirkning på hvordan man utvikler data. Derfor er det sentralt å fundere over hvordan studiedeltakernes fremtoning og fortolkning av egen livssituasjon, påvirkes av forskerens tilstedeværelse. Forskeren har dermed gjerne større nærhet til personen eller gruppen som undersøkes, noe som kan gi dybdekunnskap om sosiale aktører, prosesser og relasjoner. Dette gjør det ytterligere viktig å ha en kritisk tilnærming under forskningsprosessen (Thagaard, 2018).

Avgjørelsen om å bruke en kvalitativ forskningstilnærming i denne oppgaven, følger av de forskningsspørsmål og temaer som tas opp, knyttet til planprosesser og styringsstrategier i Lillestrøm, og samspillet mellom overordnede planer, institusjoner, og offentlige og private aktører. Ettersom jeg søker å forstå hvorvidt, og hvordan, kommunale planleggere og beslutningstakere i Skedsmo trekker på Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, er det nødvendig å innhente kunnskap om hvordan de offentlige aktørene tolker planlegging og samarbeid rundt planprosesser med private utbyggere. Det kan argumenteres for at dette er særlig viktig ettersom den regionale planen har utpekt flere satsingsområder for fortetting og byvekst, til tross for at hver enkelt by eller tettsted preges av sin særegne historie og lokale kontekst. Bare gjennom intensive dybdeundersøkelser, kan vi forstå hvordan planen *egentlig* oppleves og forankres i en forstadsby som Lillestrøm. I det videre presenterer jeg de vitenskapsteoretiske og metodologiske rammene for analysene, for deretter å gi en gjennomgang av studiens forsknings- og datainnsamlingsopplegg.

#### **4.1.2 Kritisk realisme som vitenskapsteoretisk plattform**

I denne masteroppgaven tar jeg utgangspunkt i kritisk realisme som en vitenskapsteoretisk plattform. For å forstå hva dette egentlig innebærer, er det nyttig å gjøre et skille mellom de ontologiske og epistemologiske grunnantakelsene som ligger til grunn for den kritiske realismen. Blaikie (2007) beskriver at mens de ontologiske spørsmålene dreier seg om

virkelighetens grunnleggende struktur og naturen bak den sosiale realiteten, omhandler epistemologiske antakelser hvordan mennesket og vitenskapen kan innhente kunnskap om denne virkeligheten.

Kritisk realisme, som vitenskapsteoretisk posisjon, støtter på den ene siden opp om empiristenes standpunkt om at verden konstitueres av en ekstern virkelighet, ubetinget av hvorvidt mennesker kjenner til eller har kunnskap om den. Selv om den eksterne virkeligheten kan erfares gjennom våre sanser, preges menneskers kunnskap og oppfatninger om denne realiteten av å være feilbarlig og teoribeheftet. Dette innebærer at menneskenes kunnskap om virkeligheten egentlig aldri kan være fullt ut objektiv, ettersom den formes av våre teoretiske og sosiale konstruksjoner eller fortolkninger (Danermark, Ekström, Jakobsen, & Karlsson, 2002; Næss, 2013). Den kritiske realismen tar altså i stor grad opp tråden fra empiristenes realismetenkning, men drar også veksler på idealismens grunnsetning om at det finnes en realitet bestående av menneskers sosialt forankrede verdensanskuelse. Dette danner, ifølge kritiske realister, grunnlaget for to dimensjoner ved realiteten; den intransitive og den transitive dimensjonen.

Den intransitive virkeligheten innbefatter i grove trekk de kausale (eller generative) kreftene og mekanismene, som er utgangspunktet for forskning og vitenskapelig kunnskap, noe som i stor grad svarer til empiristenes verdensbilde. Den transitive dimensjonen konstituerer derimot menneskers fortolkninger og oppfatninger om realiteten som eksisterer i den intransitive dimensjonen, og viser derfor paralleller til en idealistisk tenkning. Et gjennomgående mål i den vitenskapelige forskningen er derfor å belyse fenomener i samfunnet, ved at man avdekker bakenforliggende generative mekanismer ved de empiriske observasjonene (Danermark et al., 2002; Næss, 2013). Samtidig erkjennes det innenfor den kritiske realismen at også aktører, i et gjensidig samspill med strukturene som de konstruerer, kan inneha kausale virkninger, og at kausalkreftene opererer på tvers av ulike hierarkiske lag. Innenfor naturvitenskapelige fag har det lenge vært en tradisjon for å analysere årsakssammenhenger mellom observerte fenomener i tilsynelatende lukkede systemer, men dette er imidlertid ikke mulig i samfunnsvitenskapene. Der opererer sosiale relasjoner og påvirkningsforhold innenfor åpne systemer, og kan derfor ikke behandles enkeltvis og avskjermet fra hverandre. Mekanismer og strukturelle føringer innen samfunnsforskningen må derfor analyseres gjennom konkrete og intensive studier, med utgangspunkt i den aktuelle konteksten (Danermark et al., 2002; Næss, 2013).

Hvordan er så de ulike premissene fra kritisk realisme relevante for arbeidet med denne masteroppgaven? Her mener jeg at særlig tre trekk ved studien er verdt å fremheve. 1) Det første har å gjøre med valg av tema og forskningsspørsmål. Denne oppgaven kan sies å studere det gjensidige påvirkningsforholdet mellom offentlige plandokumenter, institusjoner og regelverk (det som kan forstås som sosialt konstruerte strukturer), og planprosesser og styringsrelasjoner mellom offentlige planmyndigheter og private eiendomsutviklere (aktører). Jeg gjør imidlertid ikke krav på å avdekke strenge former for årsakssammenhenger, lignende i den naturvitenskapelige tradisjonen. I stedet søker jeg å belyse hvordan lokale plan- og styringsstrategier, influeres av føringene fra regionnivået gjennom areal- og transportplanen. Jeg behandler overordnede plandokumenter, institusjoner og lovverk som særskilte strukturer, samtidig som jeg også erkjenner at de bunner i sosiale konstruksjoner, tolkninger og interaksjon mellom ulike aktører i planleggingsfeltet.

2) Det andre forholdet dreier seg om hvordan empiriske observasjoner og data analyseres. Som påpekt i tilknytning til kritisk realisme, beskjeftiger samfunnsvitenskapelig forskning seg med empiriske observasjoner av fenomener som utspiller seg i åpne systemer. Denne studien er heller ikke et unntak. Kvalitative forskningsopplegg, som anvendt i denne oppgaven, gir ofte grunnlag for omfattende datasett der et spekter av sosiale mønstre, relasjoner og fortolkninger kommer til syne. Selv om den regionale areal- og transportplanen inneholder klare retningslinjer og føringer for regionbyer som Lillestrøm, er det naturlig å anta at tolkningene av planen kan variere mellom ulike aktører. Å analysere empiriske observasjoner opp mot teoretiske perspektiver, kan derfor bli en svært uoversiktlig prosess. Selv om kritisk realisme er en forholdsvis fri og fleksibel vitenskapsteoretisk plattform for å studere virkeligheten, erkjennes det at kompleksiteten ved empiriske observasjoner ofte gir behov for å abstrahere funnene. Danermark et al. (2002) presiserer at konseptuell abstraksjon gjør det mulig å avskjerme og analysere utvalgte trekk ved empiriske objekter eller fenomener, for å få mer oversiktighet rundt hvordan mekanismer og strukturer i observasjonene fungerer. Under analysen av innhentede intervjudata, har jeg hatt stor nytte av å fokusere på konkrete aspekter som er særlig relevante for problemstillingene mine. Det teoretiske rammeverket har vært viktig for å identifisere og forstå hva slags fortolkninger, mønstre og relasjoner som i særlig grad påvirker implementeringen av den regionale planen i Lillestrøm.

3) For det tredje, kan også oppgavens tverrfaglige natur sees i sammenheng med kritisk realisme. Et viktig argument som løftes frem av Næss (2013), er at kritisk realisme ikke bare åpner for tverrfaglighet, men også oppfordrer til dette. Selv om dette er en masteroppgave i

samfunnsgeografi, kan problemstillingene og tematikken sies å ligge i skjæringsfeltet mellom flere fag; som samfunnsgeografi, byplanlegging, og offentlig politikk og administrasjon.

### **4.1.3 En kvalitativ enkeltcasestudie**

Ifølge Gates og Schwandt (2017) er samfunnsvitenskapelig forskningsmetodologi knyttet til spørsmålet om hvordan et undersøkelsesopplegg bør utføres. Metodologi dreier seg også om de antakelser, prinsipper og begrunnelser som ligger til grunn for metoden som man undersøker den sosiale virkeligheten med. Valget om å benytte en kvalitativ forskningstilnærming kombinert med kritisk realisme som vitenskapsteoretisk forståelse, gir enkelte føringer for metodologien i denne oppgaven. I første omgang kjennetegnes det kvalitative forskningsopplegget av å involvere et begrenset utvalg av enheter, med fokus på at det skal gjøres intensive dybdeundersøkelser av disse. I andre omgang har kritiske realister fremhevet at samfunnsforskere beskjeftiger seg med fenomener som opererer i åpne systemer, og at studier derfor også bør være konkrete og intensive, samtidig som man tar høyde for konteksten. Dette taler i stor grad for å benytte en kvalitativ casestudie som metodologi i denne masteroppgaven.

Ifølge Thagaard (2018) karakteriseres casestudier av at forskningsopplegget behandler store mengder informasjon om et relativt fåtall analyseenheter (caser). Hovedmålet med casestudier er å innhente store mengder informasjon om de aktuelle analyseenhetene eller casene som undersøkes, og det er derfor av betydning at man tidlig i studieprosessen definerer hvordan den enkelte enhet avgrenses – enten analyseenhetene er personer, sosiale grupper, organisasjoner eller steder. Castree (2005) presiserer videre at casestudier i samfunnsgeografisk forskning både gir en innfallsvinkel til å kartlegge steders mangfold og egenart, men også medvirker til en forståelse av hvordan konteksten til disse stedene genereres gjennom relasjoner på flere ulike skalaer. Så selv om casestudier i utgangspunktet går i dybden på én eller flere avgrensede analyseenheter, legges det vekt på at den enkelte casen bør studeres i lys av de relasjoner og kontekstuelle betingelser som former den. George og Bennett (2005, s. 5, min oversettelse) definerer eksempelvis en casestudie som «... den detaljerte undersøkelsen av et aspekt ved en historisk begivenhet for å utvikle eller teste historiske forklaringer som kan være generaliserbare til andre hendelser ...». Også her kommer det frem at casestudier i første omgang omhandler å gripe fatt i det konkrete ved et fenomen, men at det også vil være et mål å kunne overføre funnene til andre, men lignende kontekster. Et nærliggende spørsmål å stille seg ved en casestudie, er derfor: «hva er denne casen egentlig et tilfelle av?». Dette gir forskeren anledning til å løfte fokuset over den enkelte analyseenhet eller begivenhet, slik at

oppmerksomheten også rettes mot det faktiske fenomenet som undersøkes (Gates & Schwandt, 2017).

I masteroppgaven min studerer jeg først og fremst Lillestrøm som enkeltcase, samtidig som jeg også betrakter planprosesser og styringsstrategier i lys av samspillet mellom aktører, institusjoner, plandokumenter og lovverk på ulike geografiske nivåer. Selv om dette ikke nødvendigvis gir grunnlag for å trekke generaliserende slutninger i statistisk forstand, kan det være en viss anledning til å overføre funnene til andre og lignende kontekster. Dette er et poeng som også kommer frem hos George og Bennett (2005), men forfatterne presiserer at man likevel skal være varsom med å generalisere basert på casestudier med få observasjoner. Hvorvidt funnene i dette studiet kan overføres til andre kontekster er en særlig interessant problemstilling, ettersom Lillestrøm er én av flere regionale byer i areal- og transportplanen. På den ene siden har Lillestrøm, som påpekt innledningsvis, visse egenskaper som gjør byen aktuell for høyere arealutnyttelse og bymessig utvikling, i likhet med de andre regionale byene i planen. Men på den andre siden, kan de ulike regionbyene ha betydelige historiske og stedsspesifikke variasjoner.

Selv om casestudien min ikke innebærer testing av hypoteser og teorier i tradisjonell kvantitativ forstand, kan den likevel sies å være forklarende ettersom målet er å gi en helhetlig og inngående fremstilling av hvordan den regionale areal- og transportplanen påvirker planstrategier og styringsprosesser i byutviklingen av Lillestrøm. Dette inntrykket forsterkes av at oppgaven er tilknyttet et større forskningsprosjekt, der virkningen av den regionale planen etter hvert kan sammenlignes mellom de ulike regionbyene. Casestudien er også til en viss grad utforskende, fordi de empiriske funnene i prosjektet kan bidra til å fremheve nye eller videreutvikle etablerte teoretiske forståelser. Gjennom å studere hvordan sosialt konstruerte strukturer og mekanismer (særlig i form av plandokumenter og bypolitiske styringsregimer) manifesterer seg i arealplanleggingen i forsteder, er det mulig å belyse hva slags forhold som påvirker implementeringen av regional plan i Lillestrøm (Gates & Schwandt, 2017; George & Bennett, 2005).

Avslutningsvis må det innvendes at enkeltcasestudier, og casestudier generelt, har enkelte svakheter (eller fallgruver) som man må være seg bevisst på. Et særlig aktuelt spørsmål å stille i denne oppgaven, er hvorvidt valget av problemstilling og case i tilstrekkelig grad er faglig begrunnet (George & Bennett, 2005; Thagaard, 2018). Under startfasen av arbeidet med masteroppgaven hadde jeg en viss kjennskap til forskningsprosjektet *Smart Mobility Suburbs (SMS)*, som denne oppgaven er tilknyttet. Jeg innså at mange av temaene som ble tatt opp var

både faglig relevante og hadde stor samfunnsbetydning. Lillestrøm, sammen med Ski og Sandvika, er valgt ut som caser i SMS-prosjektet, og en viktig grunn til utvalget er nettopp at de er utpekt som regionbyer i areal- og transportplanen. Ettersom jeg i tillegg bor i Skedsmo kommune og har forholdsvis god kjennskap til Lillestrøm, virket det aktuelt å ta for seg denne regionbyen i forskningsprosjektet. Basert på de innledende begrunnelsene i oppgaven, og at Lillestrøm har en så sentral rolle i areal- og transportplanen, fremstår problemstillingene og casen i denne oppgaven å ha stor faglig og samfunnsmessig relevans.

#### **4.1.4 Abduksjon, retroduksjon og tematisk analyse**

En viktig problemstilling i arbeidet med denne casestudien, er hvordan det teoretiske og empiriske materialet skal behandles i forhold til hverandre under datainnsamlings- og analyseprosessen. Dette fordrer, ifølge Blaikie (2007), at man tar i bruk en forskningsstrategi basert på logiske slutninger eller prosedyrer som kan lede an til ny kunnskap. Her har det ofte vært en tradisjon for å trekke et skille mellom den induktive og den deduktive forskningsstrategien. Hovedmålet med induktive forskningsstrategier er i første omgang å få oversikt over egenskapene bak sosiale begivenheter, relasjoner og nettverk, for deretter å kunne overføre funnene til ytterligere observasjoner som kan plasseres i en lignende kontekst. Studier som baserer seg på den induktive logikken, begynner derfor med at forskeren innhenter data fra empiriske observasjoner og analyserer disse. Deduktive forskningsstrategier følger en nærmest motsatt logikk. Utgangspunktet er at mennesker ofte kjenner til mønstre eller regulariteter i virkeligheten, som man derimot ikke alltid kan forklare. Forskeren vil derfor utarbeide teorier eller hypoteser om fenomenet, og derved teste disse opp mot empiriske observasjoner (Blaikie, 2007; Danermark et al., 2002). Logikken bak de to forskningsstrategiene virker umiddelbart å svare til skillet mellom kvalitative og kvantitative forskningsopplegg; med kvalitativ forskning basert på induktive prosedyrer, og kvantitativt opplegg bygget på deduksjon.

Thagaard (2018) presiserer imidlertid at en slik dikotomisering kan være uheldig, og særlig gjelder dette for den kvalitative forskningen som både kan være utforskende og hvile på etablerte teorier. I stedet argumenterer hun for at kvalitativ forskning ofte berøres av eller bygger på både induktive og deduktive strategier. Dette har også vært tilfellet i denne masteroppgaven. Jeg har, på den ene siden, utført empiriske observasjoner og innhentet data relativt tidlig i forskningsprosessen. Men feltarbeidet foregikk derimot ikke uavhengig av arbeidet med å gjennomgå etablerte teorier og forskningslitteratur. Allerede før skriveprosessen hadde jeg en forholdsvis god oversikt over hva slags teoretiske begreper og konsepter, som

kunne være aktuelle for å analysere de empiriske observasjonene. Teorikapitlet ble skrevet nærmest parallelt med datainnsamlingen, og tilførte på denne måten nyttige tilnærminger, konsepter og begreper underveis i feltarbeidet. Denne måten å veksle syklisk mellom teoribruk og empiriske observasjoner underveis i forskningsprosessen, åpner for to ytterligere forskningsstrategier; abduksjon og retroduksjon, som begge står i en slags mellomposisjon i spillet mellom teori og empiri (Blaikie, 2007; Thagaard, 2018). Denne oppgaven har dratt nytte av både den abduktive og retroduktive forskningsstrategien.

Bruken av abduksjon kom særlig til syne i den tidlige prosessen med å tolke de empiriske dataene mot oppgavens teoretiske perspektiver. Thagaard (2018) beskriver at den abduktive strategien går ut på å utarbeide teori med utgangspunkt i systematiske og dyptgående analyser, men at dataene også tolkes på bakgrunn av etablerte teoretiske perspektiver. Blaikie (2007) tilføyer at en viktig del av denne prosessen er å redegjøre for sosiale aktører, aktiviteter og fortolkninger, for deretter å utarbeide kategorier og konsepter fra de empiriske observasjonene. En viktig målsetting i denne masteroppgaven har vært å kartlegge hvordan ulike aktører tilknyttet planleggingsprosesser i Lillestrøm, tolker målsettingene i og virkningen av den regionale areal- og transportplanen i egen kommune. Det har derfor vært nødvendig å frembringe informasjon fra en rekke offentlige og private aktører, for å få et helhetlig bilde av meninger og relasjoner rundt den regionale planen i lys av Lillestrøm.

I tråd med den abduktive forskningslogikken, har jeg altså tidlig i prosjektet ansett sosiale aktørers intensjoner, situasjonsforståelse og atferd som viktige for å forstå implementeringen av regional plan i Lillestrøm. Men som nevnt tidligere i diskusjonen om kritisk realisme, tar oppgaven i tillegg høyde for at de empiriske observasjonene må sees i lys av potensielle bakenforliggende mekanismer og strukturer. Også her har analysene vært informert av teori og forskningen på bærekraftig by- og transportutvikling, suburbaniserings- og post-suburbaniseringsprosesser, og ulike styringslogikker i planleggingen. De ulike temaområdene har fungert som en teoretisk plattform for å forstå hvordan virkningen av regional plan for areal og transport, betinges av en rekke eksterne strukturer og mekanismer (også i form av aktører). Denne tankegangen gjenspeiler, ifølge Bengtsson og Hertting (2014), en styrket interesse for bakenforliggende strukturer og mekanismer innen casestudier i samfunnsforskningen. Det er også i samsvar med den retroduktive forskningslogikken, som handler om å identifisere eller gjenskape underliggende betingelser som antas å kunne forklare et gitt fenomen (Blaikie, 2007; Danermark et al., 2002).

For å tolke de empiriske observasjonene og knytte dem til oppgavens teoretiske rammeverk, har det vært nødvendig å kode og kategorisere datamaterialet. Thagaard (2018) presiserer at koding er viktig for å bringe oversikt over og systematisere meningsinnholdet i en tekst. Cope (2016, s. 379) legger til at koding tjener særlig tre formål i forskningsprosessen: 1) reduksjon av datasett, gjennom at man sorterer frem kjernetemaene; 2) organisering av datasett, slik at forskeren kan lete seg frem gjennom dataene; og 3) utforsking og tidlig analysering av datasett. Utgangspunktet mitt har vært en såkalt temaanalyse (eller tematisk analyse). Koding og klassifisering av datasett gjennom temaanalyser, foregår ved at man analyserer mønstre fra samtlige studieinformanter om hvert enkelt tema i et prosjekt. På denne måten kan man gjøre dyptgående analyser av de ulike temaene, og deretter sammenligne data fra informantene på hvert tema (Braun & Clarke, 2006). En annen måte å si det på, er at vi «... sammenligner «på tvers» av dataene slik at vi kan gå i dybden på de enkelte temaene.» (Thagaard, 2018, s. 171).

Ettersom jeg i denne oppgaven har vekslet mellom å gå frem induktivt og deduktivt, i tråd med den abduktive og den retroduktive forskningslogikken, har jeg både avledet begreper og kategorier fra eksisterende teorier, og samtidig åpnet for å nyansere teoretiske forståelser på bakgrunn av de empiriske observasjonene. Alt av koding og kategorisering av data ble gjennomført med bruk av tekstbehandlingsprogrammet Microsoft Word. Et første skritt i dette arbeidet, innebar å lese gjennom materialet fra datainnsamlingen for å få et helhetlig innblikk og identifisere forhold som kunne være aktuelle for videre analyser. Jeg klassifiserte deretter datamaterialet i kategorier; først med utgangspunkt i temaer og begreper fra eksisterende teorier, og deretter ble kategoriene nyansert empirisk etter hvert som jeg gjenkjente empiriske mønstre. Ettersom koding og kategorisering kan være en relativt tidskrevende prosess, var det nyttig å følge en disposisjon underveis. I første omgang utarbeidet jeg noen deskriptive koder og kategorier som tok for seg de ulike aktørenes generelle tolkninger av arealplanlegging i Lillestrøm, og målsettingene som ligger til grunn i den regionale areal- og transportplanen. Deretter gikk jeg videre med en mer inngående og analytisk koding, og søkte å identifisere ulike rammebetingelser for arealplanprosesser og styringspraksiser; både for å klargjøre den faktiske betydningen av regional plan for areal og transport, og for å påvise andre mulige underliggende strukturer eller mekanismer.



## 4.2 Feltarbeid og datainnsamling

### 4.2.1 Utvelging og rekruttering av informanter

At denne oppgaven er tilknyttet en større studie, har påvirket feltarbeidet. De fire første intervjuene ble gjennomført i perioden mars til mai 2018, i samarbeid med 2-3 andre forskere i *Smart Mobility Suburbs*-prosjektet. Deretter gjennomførte jeg åtte ytterligere intervjuer i oktober og november samme år. Sammenlagt bygger masteroppgaven på 12 dybdeintervjuer, der det ved et par anledninger møtte to informanter opp på samme intervju (se Vedlegg 1 for oversikt).

Å velge ut og rekruttere informanter til kvalitative studier har vist seg å være en krevende, men også lærerik prosess. Fordi jeg studerer samspillet mellom aktører og strukturer som representerer ulike hierarkiske nivåer og sektorer (offentlig og privat) i planleggingsfeltet, har det vært viktig å gjøre en grundig vurdering av hvilke informanter som vil være hensiktsmessig å intervjuer, og hva slags informasjon disse kan bidra med. Fremgangsmåten for å nærme meg egnede informanter, har vært todelt. Allerede fra oppgavens tema og problemstilling var klargjort, begynte jeg å reflektere over potensielle personer som kunne være kvalifiserte for å besvare spørsmål om plan- og styringsprosesser i Lillestrøm relatert til regional plan. Etter å ha studert aktuell litteratur, saksdokumenter og lovverk, hadde jeg tilstrekkelig oversikt til å utarbeide et aktørkart. Denne måten å systematisk plukke ut relevante informanter til en studie, har likhetstrekk med utvelgingsprosessen som Thagaard (2018, s. 54) definerer som *strategisk utvelging*. Det må derimot presiseres at jeg på ingen måte var «låst» til å kun intervjuer de utvalgte informantene i aktørkartet. Tvert imot, har jeg vært åpen for justeringer under hele utvelgings- og rekrutteringsprosessen. En særlig viktig grunn til dette, er at jeg har søkt å være tilgjengelig for eventuelle andre personer som ble anbefalt underveis av de allerede rekrutterte informantene. Dette var for eksempel aktuelt når jeg intervjuet utbyggere, for de kunne ofte fungere som kontaktpersoner for andre eiendomsutviklere tilknyttet Lillestrøm. I litteraturen betegnes dette gjerne som *snøball-* eller *nettverksutvalg* (Thagaard, 2018, s. 56).

Under utvelgingsprosessen var det ellers avgjørende for meg å sørge for en variert og tilstrekkelig sammensetning av informanter, slik at feltarbeidet kunne gi et helhetlig bilde av hvordan den regionale areal- og transportplanen har blitt forankret i planprosesser og styringsstrategier knyttet til byutvikling i Lillestrøm. I Skedsmo kommune intervjuet jeg derfor både planleggere i administrasjonen og politikere i den politiske ledelsen. For å få et innblikk i

hvordan regionnivået tolker og håndhever bruken av regional areal- og transportplan, valgte jeg i tillegg å intervju en betydningsfull aktør fra Akershus fylkeskommune. Når det gjelder informanter fra utbyggerbransjen, hadde jeg tidlig i prosjektet noen tanker om hvilke aktører som var aktive i Lillestrøm. Som nevnt i det innledende kapitlet, kan det argumenteres for at overordnede planer (som Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus) bidrar til å tiltrekke utbyggeraktiviteter i prioriterte utviklingsområder (Nordahl, 2012). Jeg oppfattet det derfor som nyttig å intervju både utbyggere med lokal forankring i Lillestrøm, og eksterne, i større grad nyankomne, eiendomsaktører. Etter å ha intervjuet et antall planleggere, lokalpolitikere, utbyggere, samt en representant fra fylkeskommunen, nådde jeg et metningspunkt der nye observasjoner ikke lenger tilførte vesentlig ny informasjon (Ragin & Amoroso, 2011, s. 117).

Rent praktisk opplevde jeg ellers ingen nevneverdige utfordringer ved rekruttering av de ulike informantene. Jeg kontaktet samtlige personer på e-post, og de aller fleste svarte relativt raskt og viste stor interesse for å delta på intervju. I enkelte tilfeller, særlig når det gjelder de store eiendomsaktørene, var det noe vanskelig å avklare hvilke konkrete personer som kunne være aktuelle informanter. Da kontaktet jeg gjerne en nøkkelperson for å eventuelt bli henvist videre til en av deres kollegaer som var kvalifiserte til å stille til intervju. At feltarbeidet gikk såpass smidig, kan tenkes å skyldes blant annet to forhold. For det første har jeg vært svært fleksibel under datainnsamlingen, og i stor grad latt informantene legge premisser for *hvor* og *når* intervjuene skulle finne sted. Etersom jeg opprettholdt en fleksibel og romslig tidsplan i perioden for feltarbeidet, kunne alle som var åpne for å delta på intervju foreslå tidspunkt uten å måtte forholde seg til hvorvidt jeg hadde anledning. Som forventet, valgte også samtlige av informantene å gjennomføre intervjuet på egen arbeidsplass. Et annet forhold som kan ha hatt betydning for effektiviteten i rekrutteringsprosessen, er nettopp at Lillestrøm er utpekt som en regional by i areal- og transportplanen. Tidligere i oppgaven trakk jeg frem at forskningen på suburbane byområder har vært beskjedent, tatt i betraktning den viktige rollen de har for å fremme miljøvennlige byer og byregioner. For de mange aktørene som er engasjerte i utviklingen av Lillestrøm, kan det derfor være oppfattet som positivt at det nå rettes større forskningsinteresse mot stedet.

#### **4.2.2 Det kvalitative forskningsintervjuet**

I tillegg til innsamling og studier av relevant litteratur, saksdokumenter og regelverk, har kvalitative forskningsintervjuer vært den primære metoden for innsamling av data i denne

masteroppgaven. Dette henger sammen med at jeg har studert samhandlingsforholdet mellom offentlige og private aktører i byutviklingen av Lillestrøm. Det har derfor vært nødvendig med en metodisk tilnærming som evner å fange opp menneskelige og sosiale relasjoner, tolkninger og intensjoner innenfor planleggingsfeltet, og som lar meg komme relativt tett på de ulike aktørene. Gjennom dybdeintervjuer har man anledning til å få innsikt i hvordan personene som undersøkes, tolker og gir mening til situasjonen og omgivelsene som omgir dem (Ragin & Amoroso, 2011).

Forskningsintervjuer kan imidlertid anta ulike former. En grov klassifisering, skiller gjerne mellom strukturerte, ustrukturerte og semistrukturerte intervjuer. Ved strukturerte intervjuer har man, som betegnelsen tilsier, en forholdsvis strukturert plan for samtaleopplegget. Det vil si at de mest sentrale spørsmålene klargjøres forut for intervjuet, samtidig som rekkefølgen for når de tas opp i stor grad er bestemt. På motsatt side, kan forskningsintervjuet være utviklet med liten grad av struktur og ha et relativt uformelt preg. De ustrukturerte intervjuene fremstår som en konversasjon mellom forskeren og informanten om prosjektets kjernetemaer. Dette innebærer at personen som intervjues har stor innflytelse til å ta opp temaer underveis, samtidig som forskeren kan justere spørsmålene til de forhold som informanten tar opp. Som et alternativ til disse to intervjuformene, kan man også benytte semistrukturerte (eller delvis strukturerte) forskningsintervjuer. Her er temaene for forskningsprosjektet som regel definert i en intervjuguide, men forskeren kan selv velge i hvilken rekkefølge de skal tas opp under intervjuet. På denne måten har man anledning til å rette oppmerksomheten mot beskrivelsene til informanten, samtidig som man også sørger for at sentrale temaer blir gjennomgått under samtalen (Dunn, 2016; Haugen & Tollefsen, 2017; Thagaard, 2018).

Det semistrukturerte intervjuets fleksible, men likevel organiserte, struktur gjorde at jeg valgte nettopp denne intervjuformen til min masteroppgave. Under feltarbeidet la jeg gjennomgående vekt på at intervjuene skulle oppleves som en samtale der også informantene hadde anledning til å gi uttrykk for sine tankesett, uten at dette skulle gå på bekostning av hovedtemaene. Allerede fra jeg gjennomførte de første intervjuene, erfarte jeg at det kan være en utfordring å utforme en intervjuguide som balanserer mellom flyt og dybde i intervjusamtalen, og i tillegg sørger for at hovedtemaene i prosjektet bringes opp. På den ene siden så jeg tendenser til at for mange og lukkede spørsmål under samme intervju, kunne motvirke åpenhet og initiativ fra informantene i samtalen. Men på den andre siden, oppfattet jeg også at manglende struktur og fravær av oppfølgingsspørsmål medfører at sammenhengen

mellom viktige temaer blir oversett. Jeg tok utgangspunkt i en felles intervjuguide fra *Smart Mobility Suburbs*, som ble justert etter hvorvidt jeg intervjuet en planlegger, en lokalpolitiker eller en utbygger (se eksempel på intervjuguide i Vedlegg 2). I tillegg spisset jeg intervju spørsmålene til casen og problemstillingene i denne oppgaven, så intervjuguiden ikke skulle bli for bred og omfattende. Under intervjuene forsøkte jeg i stor grad å behandle guiden som et veiledende hjelpemiddel fremfor en bindende mal. Intervjuguiden inneholdt altså en rekke temaer, hovedspørsmål og oppfølgingsspørsmål, men bruken av dem ble hele tiden tilpasset intervjusituasjonen. På denne måten unngikk jeg at intervjuguiden ble et hinder for nye ideer og tankesett.

De fleste intervjuene varte i opp mot én time, men dette varierte noe. Selv om Lillestrøm i den senere tiden har utviklet en mer variert sammensetning av eiendomsaktører, fremstår omfanget av utbyggingsaktiviteter å være fordelt ujevnt mellom de ulike utbyggerne. Mens enkelte, gjerne lokalt forankrede, utbyggere har hatt en relativt stor portefølje av utbyggingsprosjekter, møtte jeg under feltarbeidet også på eiendomsutviklere som hadde etablert seg relativt nylig i Lillestrøm, og derfor ikke hadde like mange pågående prosjekter i byen. Dette dreide seg ofte om større, eksterne aktører med eiendomsvirksomhet fordelt utover flere geografiske områder, som nå hadde begynt å satse på utvikling i Lillestrøm. Dette medførte at enkelte av utbyggerinformantene hadde mer å fortelle om samarbeidet med Skedsmo kommune og det å forholde seg til regional plan for areal og transport, enn andre informanter. Jeg brukte derfor mye tid på å lese om de ulike utbyggerne under utvelgingsprosessen og i forkant av intervjuet, slik at jeg hadde nok innsikt til å få et godt utbytte av samtalene.

### **4.2.3 Informert samtykke og bruk av sitater**

Dowling (2016) påpeker at det kan knyttes noen etiske betraktninger til alle forskningsmetoder, enten det gjelder valg av forskningstema eller strategi for datainnsamling. I kvalitative metoder støter man på visse dilemmaer, fordi forskeren ofte kommer relativt tett innpå informantene og kanskje stiller personlige spørsmål. Det er, av forskningsetiske hensyn, derfor helt avgjørende å underrette informanter om hva slags rettigheter de har gjennom å delta i et forskningsprosjekt, og hvordan informasjonen fra dem behandles videre. Dette må som regel kommuniseres i form av et informert samtykke, der eventuelle informanter kan gi sitt formelle samtykke til deltakelse i en studie (Dowling, 2016; Thagaard, 2018).

Under rekrutteringen av informanter til feltarbeidet, var det viktig for meg å videreformidle informantenes rettigheter så tidlig som mulig. Jeg sendte først ut en forespørsel på e-post til samtlige personer som kunne være aktuelle for intervju. Allerede i denne oppgave jeg at deltakelse i studien er frivillig og at vedkommende når som helst kan trekke seg uten å måtte gi en begrunnelse. I tillegg underrettet jeg om at det ville bli gjort taleopptak under intervjuet, men at alle personopplysninger behandles konfidensielt mellom deltakerne i forskningsprosjektet samtidig som dataene ikke vil knyttes til informantens navn. Etter intervjuet presenterte jeg et skjema for informert samtykke (se Vedlegg 3) som informantene kunne signere, og presiserte muntlig det ovennevnte. Ingen av informantene så ut til å ha noen nevneverdige innvendinger mot behandlingen av informasjon, så lenge navnet deres ikke ble brukt i oppgaven. Av hensyn til dette har jeg unngått å oppgi de intervjuedes navn, og heller vist til informantene med yrkestittel eller rolle i planleggingsprosessen. Dette gir ikke nødvendigvis full anonymitet, men tatt i betraktning informantenes tilbakemeldinger ser jeg det som en adekvat løsning. I etterkant har jeg også kontaktet informantene for å gi tilbud om sitatsjekk før oppgaven leveres. To av informantene ba om sitatsjekk og fikk derfor tilsendt materialet som brukes fra dem. Jeg fikk ingen innvendinger, men den ene informanten ønsket at jeg justerte tittelen som vedkommende ble referert til med i oppgaven. Dette fulgte jeg opp.

De etiske forbeholdene som er tatt i denne masteroppgaven, følger ellers av at den er tilknyttet et større forskningsprosjekt som er registrert i *Norsk senter for forskningsdata (NSD)*.

#### **4.2.4 Taleopptak og transkribering**

Lydopptak utgjør, sammen med referatskriving, en hovedstrategi for å lagre informasjon fra kvalitative ansikt-til-ansikt og telefonbaserte intervjuer. Ved å ta opptak av et intervju kan forskeren rette sin fulle oppmerksomhet mot det som blir sagt av informanten, og dermed føre en naturlig samtale. Når samtalen lagres digitalt, får forskeren også god tid til å organisere og behandle dataene i etterkant av intervjuet. Bruk av lydopptak kan imidlertid oppleves som ubehagelig for de som intervjues, og føre til usikkerhet om hvorvidt informasjonen blir gjenkjent av utenforstående personer (Dunn, 2016). Ettersom jeg ikke hadde tidligere erfaringer i rollen som forskningsintervjuer, var det ideelt for meg å kunne benytte lydopptak under intervjuene. Dette ga meg anledning til å delta aktivt i samtalen med informanter, og forberede nye spørsmål underveis uten å være opptatt av notatskriving. Der jeg fant det nødvendig skrev jeg imidlertid korte feltnotater, og ved noen anledninger deltok også én eller to andre forskere som supplerte med egne referater.

Som nevnt i tidligere avsnitt, ble informantene tidlig i rekrutteringen underrettet om at det ville bli gjort lydopptak under intervjuene. De fikk også en begrunnelse for dette; nemlig at det skulle være mulig for meg å transkribere samtalene, og gi en mest mulig nøyaktig representasjon av det som ble sagt av informantene. For å forsikre meg om at samtlige informanter hadde tatt til seg denne informasjonen på e-post, spurte jeg også i forkant av intervjuet om det var greit at jeg gjorde lydopptak. Alle informantene aksepterte forespørselen og fremsto upåvirket av at intervjuet ble tatt opp. Det vil si at dialogen bar preg av å være flytende, med oppmerksomheten rettet mot temaene som ble tatt opp. En mulig forklaring på informantenes avslappede forhold til intervjusituasjonen, kan være at aktørene i det daglige har erfart hvordan det er å kommunisere og forhandle med andre mennesker i planprosesser.

Med unntak av ett intervju ble alle lydopptak transkribert, kategorisert og kodet etter datainnsamlingen. Det finnes flere avspillingsprogrammer som kan forenkle transkriberingen, men jeg benyttet ingen av dem da jeg fort ble komfortabel med transkripsjonsprosessen. Ved et tilfelle opplevde jeg imidlertid at lydopptaket gikk tapt, men det var heldigvis skrevet oversiktlige referater under intervjuet.

#### **4.2.5 Maktrelasjoner i felten**

I den senere tiden har debatter om intervjuer av «eliter» fått stor aktualitet innenfor samfunnsgeografisk forskning. Smith (2006, s. 646) skriver at eliter er individer som regelmessig benytter makt, uten at rettmessigheten ved deres autoritet utfordres nevneverdig av andre. Ettersom denne oppgaven bygger på en kvalitativ studie av offentlige og private planaktører som har en vesentlig rolle i byutviklingen av Lillestrøm, kan det stilles spørsmål ved hvorvidt maktrelasjonen mellom meg og informantene har vært asymmetrisk. En slik asymmetri, der forskeren tilsynelatende studerer aktører «oppad» i samfunnets makthierarki, knyttes til ideen om eliteintervjuer (Dowling, 2016; Smith, 2006).

Det er verdt å merke seg at kunnskapen min om arealplanlegging, hovedsakelig kommer fra utdannelsen og en sommerjobb i Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune. Jeg kan derfor sies å være plassert lengst nede i makthierarkiet i forhold til informantene; hvert fall hvis vi, som Dowling (2016), knytter kunnskap til makt. I så fall er det tenkelig at informantene, i lys av deres kunnskapsmessige makt, har kunnet «manipulere» hva slags informasjon jeg tilegnet meg under feltarbeidet. Jeg tolket imidlertid alle intervjuene som å være preget av gjensidig forståelse for hverandres synspunkter omkring de temaer som ble brakt opp. Alle spørsmål som jeg stilte, ble også besvart så lenge informantene hadde noe å fortelle. Dette kan

ha sammenheng med at jeg forsøkte å forholde meg mest mulig nøytral under dialogen, samtidig som jeg likevel tilføyde noen kritiske spørsmål der det ble aktuelt.

Videre kan det ikke tas for gitt at makt- og kunnskapsgapet mellom forskeren og informantene i arbeidslivet, alltid manifesterer seg i intervjusituasjonen (Smith, 2006). Selv om informantene i denne studien har relativt fremtredende posisjoner i eiendomsbransjen, planleggingsfeltet eller lokalpolitikken i Lillestrøm, hadde de antakeligvis forståelse for at deres rolle under intervjuene var å bidra med sine synspunkter, og at informasjonen på et senere stadium ville bli fortolket og fremstilt videre av meg. Tvert imot, kan det også stilles spørsmål ved hvorvidt datamaterialet i et forskningsprosjekt påvirkes av hvordan forskeren er posisjonert i forhold til det som studeres. Enkelte argumenterer for en nærmest verdifri og objektiv forskning, der forholdet mellom forskeren og det som studeres ikke skal påvirke fortolkningene av data i forskningsprosessen. Andre mener imidlertid at kvalitativ forskning alltid vil være knyttet til en viss grad av subjektivitet, fordi forskeren bringer med seg tidligere erfaringer og tankesett i forskningsprosjektet (Dowling, 2016). Fordi de empiriske dataene fra intervjuene i etterkant ble overlatt til meg, kan det argumenteres for at også jeg har hatt en viss makt til å påvirke hvordan informantene fremstilles i oppgaven. Det er sannsynlig at mine virkelighetsoppfatninger og tankesett har hatt noe betydning for tolkningene av data.

Maktforholdet mellom forskeren (eller masterstudenten) og informantene i denne studien, har ellers ikke medført noen særlige utfordringer. Det er ikke urimelig å anta at det har vært en viss, og vekslende, asymmetri i relasjonene, men dette ser ikke ut til å ha hatt nevneverdig betydning for feltarbeidet.

#### **4.2.6 Spørsmålet om reliabilitet**

Reliabilitet dreier seg i utgangspunktet om hvorvidt et forskningsprosjekt bærer preg av pålitelighet og troverdighet, men hvordan begrepet tolkes og anvendes varierer mellom ulike metoder. Innenfor kvantitativ forskning knyttes reliabilitet gjerne til spørsmålet om repliserbarhet; vil en forsker komme frem til tilsvarende resultater, gitt at vedkommende tar i bruk de samme metodene? Tanken er at funnene i et forskningsprosjekt noenlunde bør kunne etterlignes, hvis betingelsene for forskeren er de samme. Denne logikken kan ikke nødvendigvis overføres til kvalitative metoder. Som nevnt tidligere, innebærer kvalitative studier alltid en viss grad av subjektivitet og posisjonaltitet ved forskerrollen. Det vil si at forskeren egentlig aldri kan være helt løsrevet fra tidligere erfaringer, holdninger og virkelighetsoppfatninger. Gjennom feltarbeidet trekker man kontinuerlig på tidligere opplevelser, men gjør seg også nye

erfaringer i møte med informanter i felten. Ettersom disse betingelsene vil variere mellom ulike forskere og informanter, lar det seg vanskelig gjøre å fullt etterprøve kvalitative forskningsprosjekter (Thagaard, 2018). Det kan eksempelvis ikke tas for gitt at en annen masterstudent ville tolket informasjonen som jeg tilegnet under intervjuene på samme måte som jeg har gjort, og resultatene kunne derfor variert. Så hvordan går man egentlig frem for å vurdere reliabilitet i slike situasjoner?

Et aktuelt sted å begynne, er å gjøre forskningsprosessen «gjennomsiktig»; altså begrunne valg av forskningsstrategi og analysemetoder for eksterne som skal evaluere fremgangsmåten i prosjektet. Her er det særlig aktuelt å ta utgangspunkt i prosjektets primærdata; altså datasett, som i større grad kan skilles fra forskerens egne fortolkninger. For å vurdere disse, må man naturligvis kunne skille mellom hva som er primærdata og hva som er forskerens egne vurderinger. I tillegg er heller ikke primærdataene nødvendigvis løsrevet fra forskerens fortolkninger, for vedkommende har gjennom feltarbeidet observert og vektlagt visse aspekter ved observasjonene (Thagaard, 2018; Yardley, 2017). Det kan argumenteres for at lydopptakene i denne masteroppgaven utgjør primærdata, men også disse har vært preget av hvilke temaer og spørsmål jeg brakte opp under intervjuene. Thagaard (2018) hevder imidlertid at reliabiliteten kan økes ved at forskningsprosjektet inkluderer flere forskere, enten disse samarbeider eller drøfter viktige avgjørelser i forskningsprosessen, eller at en ytterligere forsker dras inn for å kritisk vurdere forskningsprosedyrene. Et slikt argument ser ut til å være særlig relevant for masteroppgaven min, siden den er tilknyttet et større forskningsprosjekt der flere andre forskere har tatt del i feltarbeidet og gitt nyttige innspill underveis. I tillegg har arbeidet med masteroppgaven blitt fulgt opp av to veiledere, som begge har gitt konstruktive tilbakemeldinger til forskningsprosedyrene mine.

Jeg har ellers gjennom oppgaven søkt å belyse betingelsene for generering av data, og hvordan forholdet til informanter i feltarbeidet kan legge både føringer og muligheter for datainnsamlingen. På den ene siden har jeg erkjent at denne masteroppgaven kan være preget av mine erfaringer og subjektive fortolkninger, også under feltarbeidet. Så jeg gjør heller ikke krav på at funnene kan etterprøves, i den betydning som begrepet brukes innenfor kvantitative studier. På den annen side har jeg, så langt det er mulig, søkt å opprettholde en nøytral tilnærming; det vil si å være åpen, men samtidig kritisk, overfor nye synspunkter, og nedtone egne holdninger til byutvikling i Lillestrøm og den regionale planen.



## 4.2.7 Spørsmålet om validitet

For å kvalitetssikre et forskningsprosjekt er det også viktig å vurdere graden av validitet, det vil si grunnlaget for de resultater og tolkninger av data som fremkommer i studien. Spørsmålet om validitet dreier seg altså om hvorvidt fortolkningene som forskeren trekker frem, er i samsvar med realiteten som vedkommende undersøker (Thagaard, 2018). Flere virkemidler kan bidra til å styrke validiteten ved et forskningsprosjekt. Det kan være nyttig å redegjøre for de teoretiske rammene som avspeiler grunnlaget for våre fortolkninger, og tydeliggjøre hvordan analysen gir grobunn for slutninger og fortolkninger som man har fremkommet til (Thagaard, 2018). Dette er kanskje særlig sentralt i kvalitative studier som denne, fordi jeg søker å forklare hvordan arealplanleggingen i Lillestrøm påvirkes av regionnivået basert på egne tolkninger av fenomenet. Her kan det derfor være flere mulige utfordringer. Et nærliggende dilemma dreier seg om hvorvidt informantene har gitt en pålitelig og virkelighetsnær fremstilling av Lillestrøm, eller om de, bevisst eller ubevisst, har unnlatt å inkludere visse momenter til fordel for andre. Ettersom aktørene i studien representerer ulike interesser i planleggingen, er det ikke utenkelig at enkelte har besvart spørsmålene på en måte som begunstiger dem selv. En utbygger kan eksempelvis vise til at den regionale areal- og transportplanen innebærer snarlig fortetting og utbygging i Lillestrøm sentrum, mens en kommunal planlegger kanskje mener at planen svarer til en mer helhetlig og langsiktig strategi. Det kan heller ikke utelukkes at noen av informantene har gitt svar som de mente at ville svare til mine forventninger under intervjusituasjonen.

For å begrense omfanget av slike svakheter har jeg hatt en åpen tilnærming til informantenes utsagn, samtidig som jeg stilte kritiske oppfølgingsspørsmål underveis i intervjuene. En særlig nyttig fremgangsmåte har også vært å sammenligne intervjuene fra de ulike informantene, og deretter koble primærdataene opp mot sekundærdata (som forskningslitteratur, offentlig saksinnsyn og plandokumenter). Creswell og Miller (2000) betegner denne validitetsprosedyren som «datatriangulering». Tatt i betraktning at jeg ikke har kunnet intervju alle de ulike aktørene som bidrar i arealplanlegging og implementering av regional plan i Lillestrøm, har triangulering vært nødvendig for å samstemme ulike informasjonskilder. Som nevnt i diskusjonen om reliabilitet, har også veiledere og forskere i prosjektet *Smart Mobility Suburbs* bidratt med tilbakemeldinger under store deler av forskningsprosessen.

## 5 Kontekst: Planlegging i Lillestrøm

I dette kapitlet gis det en gjennomgang av de geografiske og bypolitiske rammene for den voksende regionbyen Lillestrøm. Jeg starter med å redegjøre for hvor Lillestrøm og nærliggende tettsteder i Skedsmo kommune er lokalisert, og hva som kjennetegner utbyggingsmønsteret og befolkningsgrunnlaget i området. Målet er å tydeliggjøre hva slags lokale forhold som bidrar til å forme byutviklingen i Lillestrøm, og hvordan disse kan knyttes til forventningene om økt byvekst og fortetting fra regionnivået. Videre tar jeg for meg de ulike målsettingene som Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus har lagt til grunn for regionbyer som Lillestrøm. Til slutt belyser jeg noen av hovedtrekkene ved planarbeidet i Skedsmo kommune, og utviklingen i Lillestrøm sett opp mot føringene fra regional plan.

### 5.1 Lillestrøm og Skedsmo

Lillestrøm er et administrasjonssenter i Skedsmo kommune i Akershus fylke, som ble tildelt bystatus i 1998. Byen grenser til Oslo og Lørenskog i retning vest, Rælingen i sør, Nittedal og Gjerdrum i nord, Sørumsand i nordøst og Fet i øst. Lillestrøm er for øvrig knyttet til en sammenhengende bebyggelse som strekker seg fra Oslo øst, gjennom Lørenskog og Strømmen, og videre til Lillestrøm. I tillegg er byen lokalisert relativt nært Oslo Lufthavn på Gardermoen, som ligger i nordlig retning. Plasseringen mellom Oslo og Gardermoen – kombinert med kollektivterminal for buss, jernbanestasjon for lokal- og regiontog, og en firefelts hovedvei mellom Skedsmokorset og Skjetten – gir en reisetid til de to destinasjonene på omkring 10-15 minutter med tog. Lillestrøm grenser til flere tettsteder i Skedsmo kommune: Strømmen i sør, Skedsmokorset og Leirsund i nord, og Skjetten i vest (Skedsmo kommune, 2018b).

Lillestrøm som by kan ellers deles inn i flere geografiske bydeler og enheter. Jernbanestasjonen og kollektivterminalen ligger sentralt til i sør langs Nitelva, og store deler av sentrumsområdene er omkranset av småhus- og villabebyggelse. Jernbanelinjen strekker seg gjennom byen fra sør- og nordgående retning, og skaper et tydelig skille mellom Lillestrøms østlige og vestlige del. I Lillestrøm sørøst, like inntil jernbanestasjonen, finner man Norges varemesse og flere nyere utbyggingsprosjekter for bolig- og næringsformål. Her ligger blant annet «Portalen-Lillestrøm», som innbefatter både boliger, restauranter og butikker, kontorarbeidsplasser og et nyoppført hotell. Ifølge Sandnes (2017), er Portalen for øvrig et av

de mest omfattende prosjektene som i den senere tid er bygd ut her til lands, og reflekterer et uttalt mål om å fremme urbane kvaliteter sentralt i Lillestrøm.

Området i nordøst, Vigernes, er i stor grad dominert av småhusbebyggelse. Vest for jernbanen ligger størsteparten av det som kan forstås som Lillestrøm sentrum. Dette området omfatter en rekke kvartaler, bestående av bolig- og næringsbygg som er etablert relativt nær jernbanestasjonen. Også her er den bymessige kjernen omkranset av småhus- og villabebyggelse, og en viss mengde av disse boligene ligger tett på kollektivterminalen og jernbanestasjonen. Boligbebyggelsen fortsetter deretter vestover mot småhusområdet Volla, og videre i nordgående retning mot Kjeller. Lillestrøm ser ut til å ha etablert en tydelig tettstedsgrænse som gir byen en naturlig avgrensning til omlandet, og nærliggende kommuner og tettsteder. Tettstedsgrænsen defineres i stor grad av småhusbebyggelsen som omkranser sentrumsområdene, der man over tid har utviklet et forholdsvis bymessig preg (se Bilde 1 for ortofoto). I mai 2019 består boligsammensetningen i Skedsmo av 6482 eneboliger og 7247 leiligheter i boligblokk (Statistisk sentralbyrå, 2019).

Selv om Lillestrøm fremstår som en småby i geografisk utstrekning, har byen utviklet et utstrakt miljø for forskning og teknologi. *Kunnskapsbyen Lillestrøm* (grunnlagt 13. desember 2000) er en medlemsorganisasjon og et partnerskap mellom næringslivsaktører, kunnskapsbaserte virksomheter og kommuner, som innbefatter et av landets mest omfattende forsknings- og teknologimiljøer. Store deler av fagmiljøet er geografisk konsentrert på Kjeller, like utenfor Lillestrøm. Her finner man også flere avdelinger knyttet til Forsvarets forsknings- og logistikkvirksomhet, og studiested Kjeller ved OsloMet – Storbyuniversitetet (Sandnes, 2017; Skedsmo kommune, 2018b). Sammenlagt har rundt 28 000 arbeidsplasser sin beliggenhet i Skedsmo. Ettersom Lillestrøm er tiltenkt å absorbere en større andel av befolkningsveksten i Osloregionen i de kommende årene, er det ikke urimelig å anta at også antallet arbeidsplasser vil øke. Skedsmo kommune har, i sin helhet, cirka 56 000 innbyggere, og tallet forventes å øke til rundt 61 000 i 2030 (Skedsmo kommune, 2018b; Statistisk sentralbyrå, 2019). Lillestrøm har cirka 12 000 innbyggere; 18 500 medregnet Kjeller (Store norske leksikon, 2018). Mesteparten av veksten og den urbane utviklingen er planlagt å være konsentrert rundt Lillestrøm i tillegg til de tettbygde strøkene Strømmen og Kjeller, som sammen med Lillestrøm utgjør det såkalte «LSK-triangelet» (Skedsmo kommune, 2015b). Som nevnt innledende i oppgaven er det verdt å merke seg at Skedsmo, Sørumsund og Fet står overfor en kommunesammenslåing i 2020. Disse danner Lillestrøm kommune, som er estimert til å få en

befolkning på nærmere 87 500 innbyggere, og dermed bli en av landets største kommuner (Lillestrøm kommune, 2018).

Lillestrøm har ved flere kåringer blitt rangert som landets beste sykkelby, med betydelige satsinger på tilrettelegging for sykkelbruk gjennom en egen hovedplan for sykkel (Skedsmo kommune, 2013). En medvirkende og naturlig årsak til dette, kan være at byen preges av et relativt flatt topografisk landskap som gir optimale forhold for sykling og gange, kombinert med en tydelig tettstedsgrense.



Bilde 1: Ortofoto av Lillestrøm med tilliggende tettsteder og kommuner (Skedsmo kommune, 2019a).

## 5.2 Regionale forventninger

Bergsli og Harvold (2018) poengterer at en rekke europeiske land har begynt å vektlegge regionnivåets rolle når det gjelder å balansere urbane systemer på nasjonal skala, eller å regulere urbaniseringsprosesser sett ut ifra en vekst- og bærekrafttilnærming. Flerkjernebasert (eller polysentrisk) byplanlegging har dermed blitt en strategi for å bidra til fortettet arealbruk, og optimalisering av transportinfrastruktur på det regionale nivået.

Planlegging på det regionale og nasjonale nivået er imidlertid ikke et nytt fenomen i Norge, og bygger, ifølge Falleth (2012), på det fysiske og økonomiske gjenreisningsarbeidet av landet fra etterkrigstiden. Planlegging gikk fra å dreie seg primært om byutvikling, til å bli et overordnet styringsredskap som skulle bygge opp under den norske velferdsstaten. Den nasjonale og regionale planleggingen beskjefteget seg derfor i stor grad med industriell

omstilling i det regionale næringslivet, og tilrettelegging for moderne infrastruktur til nærings- og velferdsutviklingen. Etter krigen pågikk det et omfattende regionplanarbeid i Osloregionen, og dette resulterte i flere overordnede planer. Rasmussen (2003) peker eksempelvis på *Regionplan av 1963*, som omfattet 27 kommuner omkring Stor-Oslo. Regionplankomiteen utarbeidet et utkast til planen der man, blant annet, tydeliggjorde potensielle muligheter for vekstmønster, senterutvikling og samferdselsløsninger i regionen. Regionplanen av 1963 la sterk vekt på utviklingen av Sentralregionen, det vil si kommuner og byområder nær hovedstaden (som Skedsmo, Lørenskog, Bærum og Asker). I 1969 ble det utarbeidet enda et utkast til en regionplan for Oslo og Akershus, men verken denne eller planen fra 1963 nådde frem til politisk behandling. Lillestrøm, sammen med Sandvika og Ski, ble imidlertid pekt ut som regionalt senter. Til slutt utarbeidet man to nye planforslag på 1970-tallet, med tilnavnet *PLAN' 74* og *PLAN' 76*. Hensikten i *PLAN' 74* var å fremme en fordeling av offentlige og private tjenester, som skulle bidra til at befolkningen fikk et i stor grad ensartet tilbud. Planen tilrettela derfor også for små sentra utenfor det sentralt beliggende bybåndet. *PLAN' 76* fremsto imidlertid mer som en rammeplan for befolknings- og arbeidsplassfordelingen i kommunene innenfor Akershus, og inkluderte ikke konkrete alternativer til arealbruk utenfor jord- og skogbruksområdene (Rasmussen, 2003). Mens etterkrigstidens planlegging bar preg av et funksjonelt og sektorielt perspektiv, legger dagens overordnede planlegging større vekt på en generell samfunnsutvikling på ulike territorielle nivåer. Det vil si at ulike planoppgaver og planleggingsaktiviteter sees i sammenheng nasjonalt, regionalt og lokalt (Falleth, 2012).

I dag har forventningen om en flerkjernebasert byregionutvikling, blitt aktuell gjennom lanseringen av Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Den regionale areal- og transportplanen er et statlig initiert plandokument, ettersom det var Stortinget som i 2008 påla Oslo kommune og Akershus fylkeskommune å utarbeide den aktuelle planen. Avgjørelsen bunnet i et vedvarende behov for å samordne areal- og transportplanleggingen i Osloregionen, og dermed bygge opp under en mer bærekraftig og konkurransedyktig utvikling av regionen (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2015). Et lignende argument trekkes også frem av Bergsli og Harvold (2018). De påpeker at utarbeidelsen av den regionale planen må sees i sammenheng med forskning som har antydnet at areal- og transportsektoren preges av styringsutfordringer og manglende offentlig koordinering, noe som antas å svekke effektiviteten i planleggingen. For å realisere ambisjonene knyttet til Osloregionen, fokuserer den regionale planen derfor på minst tre samarbeidsformer: 1) interaksjon mellom de ulike forvaltningsnivåene, og da især areal- og samferdselsmyndighetene; 2) interaksjon mellom

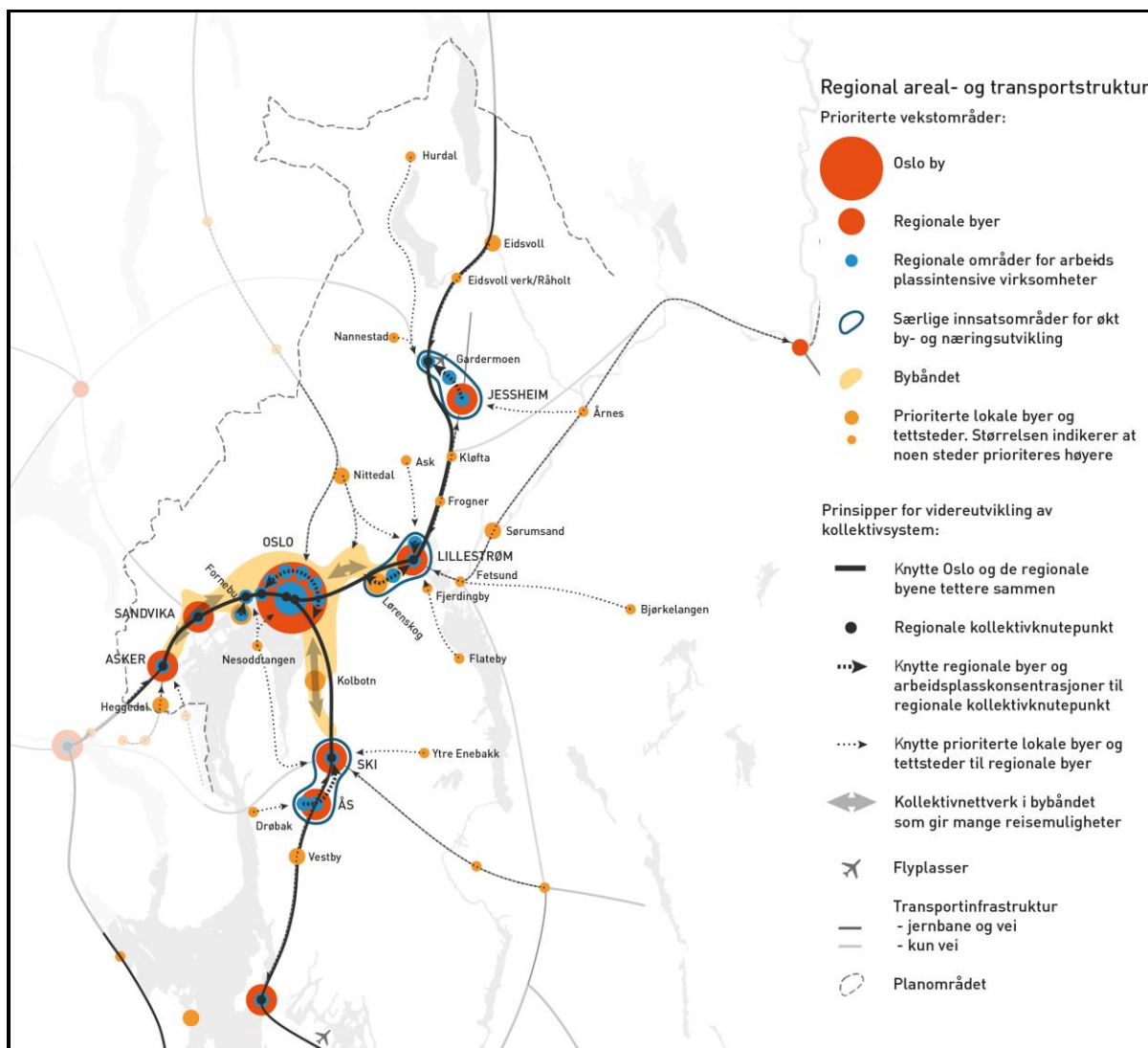
Oslo kommune og Akershus fylkeskommune; og 3) interaksjon mellom de ulike kommunene i Akershus. Planen forutsetter altså en vesentlig koordinering og samordning mellom de tre forvaltningsnivåene, som innehar ulike, men sammenhengende, ansvarsområder; kommunen som arealmyndighet, og fylkeskommunen og staten som samferdselsmyndighet (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2015). Dette kan være særlig utfordrende ettersom kommunene ofte har særegne forhold å ta hensyn til i sin egen planlegging, samtidig som den regionale planen heller ikke er lovbundet. For at implementeringen skal være velfungerende, er det derfor helt avgjørende at kommunene støtter opp om planen (Bergsli & Harvold, 2018). Ettersom markedsaktører står for en stor del av planforslagene og utbyggingsprosjektene i kommunene, vil også disse med nødvendighet trekkes inn i samspillet.

Selv om Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus inneholder en rekke ambisiøse målsettinger og tiltak, er det også en relativt langsiktig plan. Det tas eksempelvis sikte på at dagens senterstruktur skal videreutvikles, med særlig vekt på at regionbyer og arbeidsplasskonsentrasjoner kobles til regionale knutepunkter for kollektivtrafikk. Man ønsker på sikt å rette mesteparten av veksten (80-90 %) i boliger og arbeidsplasser til såkalte «prioriterte vekstområder» som den regionale byen Lillestrøm (se Kart 1), kombinert med en begrenset utbygging, «vedlikeholdsvekst», utenfor fortettingsområdene. Vedlikeholdsveksten tilsvarer inntil 10-20 % av kommunenes utbygging, og skal sikre at bomiljøer og lokal infrastruktur ivaretas også utenfor de prioriterte vekstområdene (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2015). Planen reiser flere mål- og interessekonflikter (Plansamarbeidet, Udatert) som fordrer at man opprettholder et helhetlig og langsiktig perspektiv:

1. Bygge tett rundt kollektivknutepunkter, kontra å bevare dyrket mark i lokalområdet.
2. Ivareta lokale ønsker om vekstøkning, kontra en vekstfordeling som er regionalt begrunnet med reduksjon av transportomfang og -utslipp.
3. Fremme best mulig livskvalitet og tilrettelegge for tilgang til grønne områder, kontra å fortette (som kan legge press på arealer i sentrum, belaste grønnstruktur, bidra til lokal luftforurensning og støy, og skape vanskeligheter med å sikre gode estetiske trekk i byutviklingen).
4. Tilrettelegge for en offentlig styrt arealplanlegging, kontra å gi utbyggere og andre markedsaktører et større spillerom.

Men planperioden gjelder frem mot 2030, og perspektivet omfatter tiden mot 2050. Dette innebærer at den regionale planen tar forbehold om en uforutsigbar fremtid, og derfor skal

kunne tilpasses og utvikles videre i kommende planrullinger (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2015).



Kart 1: Satsingsområdene i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2015).

### 5.3 Planlegging for vekst i Lillestrøm

De langsiktige ambisjonene og planene for byutvikling i Lillestrøm er fremhevet i Skedsmos kommuneplan, og videreføres eller konkretiseres i område- og detaljreguleringsplaner på lavere geografiske nivåer. Kommuneplan 2015-2026 er i dag gjeldende for Skedsmo og Lillestrøm, men det foregår et revisjonsarbeid som tar utgangspunkt i en plan for 2019-2030. Dagens kommuneplan tar imidlertid høyde for at Skedsmo vil oppleve en sterk befolkningsøkning i de kommende årene, og at veksten i næringsliv og befolkning bør bidra til å styrke Lillestrøms rolle som regionsenter, trafikknutepunkt og næringsstungepunkt i Osloregionen (Skedsmo kommune, 2015b). For å håndtere den videre byveksten i Lillestrøm, løfter kommuneplanen



frem en rekke mål og strategier som skal ivaretas i fremtidig planlegging og utbygging, blant annet:

- Planleggingen skal bidra til å stimulere næringsutviklingen i Skedsmo kommune og den øvrige regionen. Noen viktige strategier vil derfor være å tilfredsstillere behovet for bebyggelse til kontorarbeidsplasser, tilrettelegge for kunnskapsintensiv næring og profilere næringspotensialet i området (Skedsmo kommune, 2015b, s. 29).
- Fremme en by- og tettstedsutvikling kjennetegnet av bymessig fortetting, som ivaretar menneskelige og miljømessige hensyn. Areal- og transportplanleggingen skal sees i sammenheng. I tillegg skal sentrumsområdene utformes med bymessig estetiske kvaliteter, kombinert med en fremtredende grønnstruktur (torg, parkanlegg og grøntarealer). Blant de foreslåtte strategiene for å oppnå dette, omfattes eksempelvis å styre mesteparten av veksten og fortettingen til Lillestrøm, Strømmen og Kjeller (LSK-triangelet), og fastsette en byutviklingsplan som kan samkjøre utviklingen i de sentrale områdene (Skedsmo kommune, 2015b, s. 29).
- Utviklingen i Skedsmo skal bygge på prinsippet om en bærekraftig samfunnsutvikling, og kommunens ressurser skal derfor ivaretas på en klima- og energieffektiv måte. Selv om man tilrettelegger for en kommende vekst, skal klimautslipp reduseres. Fra et plan- og styringsperspektiv vil en mulig strategi være å styrke samarbeidet mellom lokale, regionale, nasjonale og internasjonale myndigheter, i tillegg til forskningsinstitusjoner og næringsvirksomheter (Skedsmo kommune, 2015b, s. 30-31).

Selv om den nåværende kommuneplanen ble vedtatt i samme år som Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, viser den tydelige likhetstrekk til innholdet i den regionale planen. Kommuneplanen ser eksempelvis ut til å understøtte prinsippet om at Lillestrøm, men også Strømmen og Kjeller, skal fungere som et fremtidig område for fortetting, bymessig utvikling og etablering av arbeidsplasser. Som tilfellet er med den regionale areal- og transportplanen vektlegger også Skedsmos kommuneplan, at et samarbeid mellom ulike forvaltningsnivåer og samfunnssektorer vil være essensielt for å nærme seg målet om å redusere utslipp fra transportsektoren. I planforslaget til Kommuneplan 2019-2030, som er lagt ut til offentlig ettersyn, nevnes den regionale planen eksplisitt:



«Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (2015) legger opp til at kommunene skal ha et arealeffektivt og konsentrert utbyggingsmønster som tilrettelegger for miljøvennlig transport og effektiv utnyttning av kollektivnettet. Regionale byer som Lillestrøm skal få en sterkere rolle i regionen og ta en høy andel av veksten i boliger og arbeidsplasser.» (Skedsmo kommune, 2019c, s. 8).

Hvorvidt sammenfallet mellom målsettinger/strategier i Skedsmos kommuneplan og innholdet i regional plan skyldes at kommunen aktivt følger opp regionale forventninger, vil imidlertid diskuteres nærmere i de neste kapitlene. En informant fortalte under et intervju at kommunen hadde en svært aktiv rolle i utarbeidelsen av den regionale areal- og transportplanen, men at utviklingen i Lillestrøm har fulgt mange av prinsippene i regional plan allerede før den kom:

«Ja, veldig. Jeg vil si at vi på en måte var aktive med planen før den kom. Hvis man leser kommuneplanene til Lillestrøm fra 1998-1999, da vi bestemte oss for å være by, så sees strategien i kommuneplanene; det er fortetting rundt Lillestrøm stasjon ... Så prinsippene som ligger i areal- og transportplanen, og det sier jeg ikke for å skryte, men Lillestrøms utvikling (eller våre kommuneplaner) ble vist til da den ble utarbeidet, som et sted med potensial for å vokse til en regionby ...» (Arbeiderparti-politiker 2018).

I tillegg til kommuneplanen, preges utviklingen i Lillestrøm av flere områdereguleringsplaner, og det skal utarbeides en helhetlig byutviklingsplan for byen, samt en kommunedelplan for Kjeller. I kommuneplanens arealdel (Skedsmo kommune, 2015a) står det oppført flere områder i Skedsmo der det stilles krav til områderegulering før man kan vedta detaljreguleringsplan, deriblant Kjeller nord, Kjeller flyplass, Lillestrøm øst og Lillestrøm nord. Kravet kan fravikes ved enkelte unntak (som i tilfeller der en detaljregulering er i tråd med føringene fra en mulighetsanalyse), men bruken av områdereguleringsplaner er, som nevnt tidligere, et viktig offentlig plangrep for å bygge opp under en helhetlig byutvikling.

Lillestrøm Øst er et eksempel på en nylig vedtatt områdereguleringsplan, som vil ha særlig betydning for den kommende utviklingen i Lillestrøm. Planen omfatter store deler av det sentrale området nordøst for jernbanestasjonen, og består av en rekke kvartaler som detaljreguleres av flere utbyggere. Ifølge Skedsmo kommune (2014) er målet med Lillestrøm Øst-planen å utnytte potensialet til byvekst og fortetting i Lillestrøm, og samtidig styrke byens rolle i Osloregionen. Gjennom å detaljregulere mange funksjoner inn i samme kvartal, skaper man også en større grad av flerfunksjonalitet i byen. Selv om områdereguleringer er et sentralt

verktøy for offentlige planmyndigheter som skal sikre sammenheng og helhet i arealbruken, uttrykker enkelte av informantene at det kan være utfordringer knyttet til et slikt planverktøy:

«Jo, altså vi har alltid et veldig tidspress. Det jeg syntes da vi i 2011 fikk krav til områderegulering, var at vi fikk altfor mange områder. Vi hadde en liste på ti områder hvor det utarbeides områdereguleringsplan på. Da tenker jeg at det er jo altfor mye.» (Kommunal samferdselsplanlegger 2018).

«... Men vi har vært redde for å lage krav om for mange områdereguleringer, fordi vi ser at det tar noen år å utarbeide en områderegulering. Når du da skal lage mange, så blir det en slags båndlegging av arealene i den perioden frem til kommunen har kapasitet til å håndtere akkurat det området ...» (Kommunal arealplanlegger 2018).

Her kommer det altså frem at det er tid- og ressurskrevende å utarbeide områdereguleringer, men at dette også kan stagge utviklingstempoet hvis et område bindes av for mange offentlige føringer. Dette er en særlig interessant problemstilling for de videre analysene, ettersom den regionale areal- og transportplanen nå reiser sterkere forventninger om fortetting og byvekst i Lillestrøm. Hvordan velger Skedsmo kommune å tolke disse føringene? Vektlegges en offentlig initiert strategi der overordnede planer blir benyttet for å sikre helhetlig og langsiktig utvikling, eller åpnes det i større grad opp for at private utbyggere kan bygge og fortette uten å måtte forholde seg for mye til kommunale plankrav?

## 6 Veien mot å bli regionby

I kapittel 3 diskuterte jeg relevante teoretiske perspektiver på strukturelle endringer (som suburbanisering og post-suburbanisering) i sammenheng med bypolitiske endringsprosesser (som overgangen fra en hierarkisk planlegging til mer markeds- og nettverksorienterte styringsformer). I dette kapitlet tar jeg for meg hva slags strukturelle forhold som har påvirket Lillestrøm i retning av å bli en voksende regional by, og hvordan kommunale aktører og private utbyggere forstår disse utviklingstrekkene i lys av Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus.

### 6.1 Forstadsutviklingen i Lillestrøm

Litteraturen om suburbanisering og byspredning kan gi inntrykk av at overgangen til en mer kompakt og flerkjernet byutvikling, er en relativt lineær prosess, drevet av samfunnsmessige og politiske prosesser. Men dette er ikke nødvendigvis alltid tilfellet, og i Lillestrøm virker utviklingen å ha vært mer sammensatt. Lillestrøm har, som nevnt tidligere, utviklet en tydelig avgrensning til omlandet, og de geografiske rammebetingelsene har derfor ligget til grunn for at byen kunne unngå den mest omfattende formen for byspredning, slik man gjerne kjenner den fra representasjoner av amerikanske forsteder:

«Vi er heldige som har et landskap som har ligget der som et korsett, for i den mest utagerende bilbaserte planleggingsfasen så ligger det jo landskapsmessige rammer. Og vi har jo mye flyfoto som viser at byen er ganske holdt på plass, nesten som om vi har hatt en bymur. Det er et veldig godt utgangspunkt, som gjør at mye av den eksisterende bebyggelsen er troverdig med gang- eller sykkelavstand fra jernbanestasjonen ...»  
(Kommunal plansjef 2018).

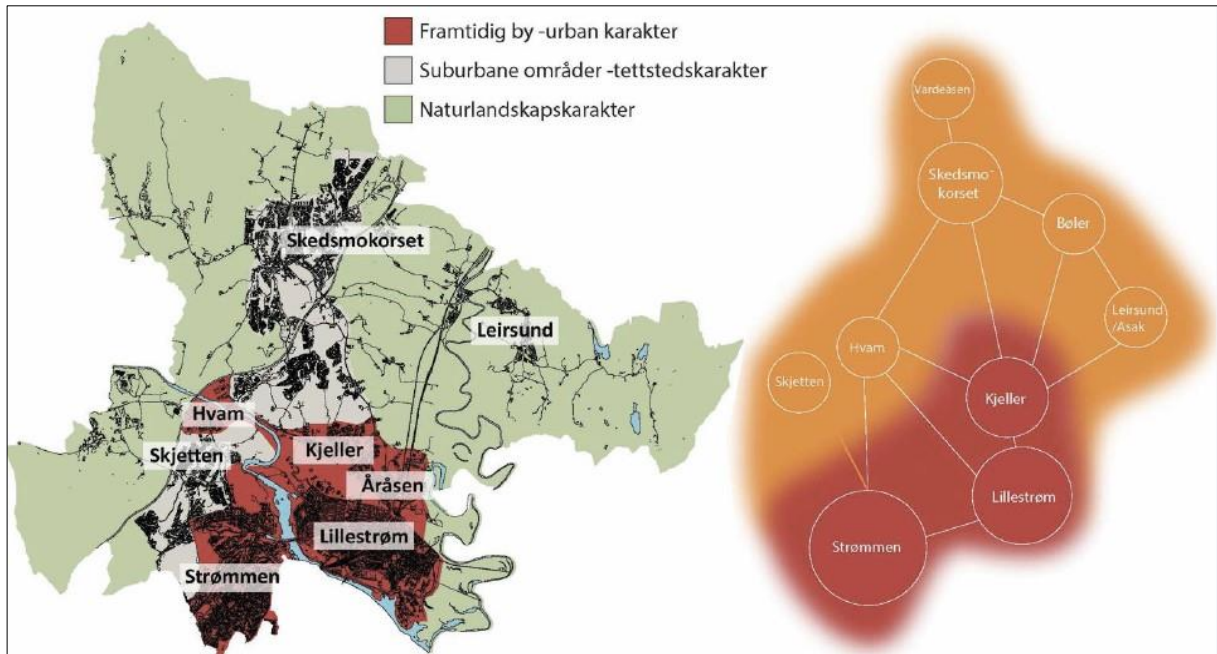
Historien om utviklingen av Lillestrøm som småkommune og forstadsby, er tett koblet til Oslo. Lillestrøm vokste frem som en forlengelse av hovedstaden, og har representert en forstadskarakter (Børrud, Mete, & Standal, 2017, s. 42). Det var først fra slutten av 1800-tallet og begynnelsen av 1900-tallet, at utbyggingen av nye boliger og transportinfrastruktur tok til i Lillestrøm, med en relativt omfattende økning av eneboliger. I tillegg til dette ble det anlagt veier og gater. Boligveksten fortsatte deretter frem mot 1920-årene, og ble i denne perioden også ledet av en stor befolkningsvekst som økte boligbehovet i byen. Ifølge Sandnes (2017)

manglet kommunen ofte kapasitet til å etterse at byggherrene etterfulgte krav og regler i de største vekstperiodene. I 1966 påbegynte Skedsmo kommune derimot prosessen med å utarbeide en overordnet generalplan, der Lillestrøm var tiltenkt å absorbere en stor del av veksten i kommunen. Generalplanene bar preg av en offentlig optimisme, fremtidstenkning og vilje til å styre arealplanleggingen på et overordnet geografisk nivå – lignende den modernistiske og synoptiske planleggingen, som er beskrevet av Røe (2017a) og Hudson et al. (1979). Kommunen var en pådriver gjennom blant annet å kjøpe opp disponible arealer, regulere dem til bestemte formål, og holde av tomter til sosial infrastruktur, grøntområder og tilsvarende funksjoner (Sandnes, 2017). Dette har ikke nødvendigvis vært problemfritt. Barnehager, og til dels skoler, ble ofte bygget i utkanten av Lillestrøm der tomteprisene gjerne var lavere (Kommunal plansjef 2018), og kunne på denne måten bidra til å øke transportomfanget i byen.

En ytterligere problematikk ser ut til å være at man har etablert boligbebyggelse i enkelte steder rundt Skedsmo og Lillestrøm, der innbyggerne er forholdsvis avhengige av å benytte biltransport. En kommunalpolitiker peker eksempelvis på at dette har vært en utfordring for planleggingen av det suburbane området Skedsmokorset (se Figur 2), ettersom stedet ligger tett på E6 mellom Oslo og Gardermoen, og er «bygget for bil» (Venstre-politiker 2018). Andre informanter stiller spørsmål ved hvorvidt veksten i Skedsmo og Romerike har vært fordelt på en uheldig måte, ved at andre områder har fått fortrinn foran Lillestrøm:

«... Knutepunktene vi har fått – Skedsmokorset, Strømmen, Lørenskog og Jessheim – har blitt byområder, mens Lillestrøm er ikke det ... Lillestrøm [har jo] mye av det som man forbinder med en by; et viktig knutepunkt med jernbanen og busstasjonen, og næringslivet som går på dette med restauranter, butikker og utesteder. Vi har også kultursenteret ...» (Lokal utbygger III 2018).

Dette er en forholdsvis overraskende observasjon, ettersom man allerede ved utarbeidelsen av generalplaner på 1960- og 1970-tallet, hadde lagt opp til at størsteparten av befolkningsveksten og utbyggingen i Skedsmo skulle skje i det såkalte LSK-triangelet – med Lillestrøm som det sterkeste vekstområdet (Sandnes, 2017).



Figur 2: LSK-triangelet med tilliggende områder av suburban, tettsteds- og naturlandskapskarakter, samt fremtidige bymessige områder (Skedsmo kommune, 2015b).

En kommunalpolitiker tilknyttet byutviklingen i Skedsmo og Lillestrøm, fremhever for øvrig at man har opplevd et slags skifte i tenkningen omkring by- og samfunnsplanlegging sammenlignet med tidligere. Det vil blant annet si at byutviklingen i økende grad skal støtte opp om Lillestrøms rolle som flerfunksjonell by, og ikke bare en drabantby (eller soveby):

«Vi sliter litt i Norge av samfunnsplanleggingen fra 80-tallet, hvor det var byspredning (eller vekstspredning) og alle funksjoner skulle ut av byområdene. Mens vi nå tenker helt motsatt for å få alle funksjoner inn i byområdene, og da gjelder det å ha blick for det i byutviklingen; at man gir rom for en sånn multifunksjonell by. Vi har hatt møte med utbyggere som bare vil bygge leiligheter, men, altså, vi skal ikke bygge drabantby – vi skal bygge en multifunksjonell by.» (Arbeiderparti-politiker 2018).

Det er altså bred enighet om at Lillestrøm har et stort potensial for fremtidig fortetting og bymessig utvikling. Børrud et al. (2017, s. 54-57) gjør en sammenligning av de tre prioriterte vekstområdene Lillestrøm, Ski og Asker, og finner at hver av dem har ulike muligheter og utfordringer for å kunne bli regionale byer. Forfatterne poengterer at Lillestrøm, med sin etablerte gate- og kvartalstruktur, har gode forutsetninger for å kunne utvikles som regional by, men at jernbanestasjonen er lokalisert i utkanten av byen og dermed får et mindre influensområde enn optimalt. I Asker og Ski ligger stasjonene mer sentralt til, og veksten vil dermed kunne ha et større influensområde, men i begge byene er det behov for et mer integrert

gatenett. Selv om Lillestrøm inngår i en større byregion, og i den forstand konkurrerer med hovedstaden og andre byer om den videre veksten, har de landskapsrelaterte betingelsene lenge ligget til grunn for en videre utvikling av forstadsbyen. Sammenlignet med de tradisjonelle og entydige oppfatningene av hva et suburbant område gjerne omfatter (se kapittel 3.1.2), har Lillestrøm en rekke bymessige kvaliteter. Sett ut ifra målsettingene fra Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, foreligger det derimot enkelte utfordringer som kan være problematiske. Et potensielt konfliktområde har å gjøre med boligbebyggelsen som i dag preger store deler av Lillestrøms randsone, og dermed kan bidra til økt transportomfang. Selv om Lillestrøm har etablert en tydelig kvartalstruktur med relativt høy tetthet i sentrumsområdene, har byen også utviklet en forholdsvis høy andel av småhus- og villabebyggelse i utkantområdene, men også i mer stasjonsnære strøk. Dette kan, ikke overraskende, by på utfordringer når Lillestrøm nå er definert som et satsingsområde for økt fortetting og byutvikling i areal- og transportplanen:

«Ja, transformasjon skaper jo friksjon. For det første så er det ikke alle som er like fornøyde med at byen vokser, og at den vokser i høyden. Det er noen som liker at ting skal være som de er, men sånn vil det alltid være. Transformasjon er krevende prosesser og det er umulig å gjøre alle til lags, men det er viktig at alle får komme med innspill og bli hørt i prosessene. Det gjør vi jo ved at vi justerer og tilpasser, men hovedretningen her er likevel at vi skal fortette rundt knutepunktene ...» (Venstre-politiker 2018).

Som informanten påpeker er man bevisste på at slike endringsprosesser i byutviklingen kan bidra til uenigheter, men holder samtidig fast på ideen om at Lillestrøm skal fortettes. Ifølge Sandnes (2017) foregikk det eksempelvis på 2000-tallet en sterk politisk debatt i kommunen om den videre byutviklingen i Lillestrøm. 1) På den ene siden mente kommunalpolitikere fra Arbeiderpartiet (som i en årrekke har vært det ledende partiet i kommunen) og Høyre, at man burde øke arealutnyttelsen og byggehøydene for å gjøre Lillestrøm til en mer mangfoldig og levende by. 2) På den andre siden argumenterte kritikerne for at politikernes ambisjoner om vekst og utvikling i Lillestrøm, dreide seg om å sikre inntekter til kommunen og åpne opp for private aktører.

## 6.2 Lillestrøm i en flerkjernet region

Et gjennomgående budskap i den regionale areal- og transportplanen, er at flere av dagens forsteder i Osloregionen skal utvikles til noe mer enn pendlebyer for hovedstaden. De prioriterte vekstområdene og regionale byene skal gjennom en omstilling som vil prege både areal- og transportsektoren, næringslivet, og samarbeidet med andre aktører og instanser i regionen. Flere av disse endringsprosessene har likhetstrekk med det som jeg tidligere beskrev som en «post-suburbanisering» (Bontje, 2004; Charmes & Keil, 2015), og særlig tre forhold ble fremhevet som sentrale av Phelps og Wood (2011): 1) forstadsbyene trekker til seg et mer sammensatt og innovativt næringsmiljø; 2) de veves i større grad inn i relasjoner på tvers av byregionen; 3) den offentlige politikken utformes med tanke på å håndtere tidligere negative virkninger av eksempelvis suburbanisering og byspredning (Phelps & Wood, 2011).

Skedsmo kommune legger vekt på at man skal tilrettelegge for en vesentlig mengde av arbeidsplasser i Lillestrøm, men flere av planleggerne og lokalpolitikere er også tydelige på at kommunen tilstreber en kunnskapsintensiv og urban næringsutvikling. Det vil si at kunnskapsbaserte arbeidsplasser, kontorarbeidsplasser, handels- og tjenestevirksomhet, og kulturtilbud nær kollektivknutepunktet skal bygge opp om Lillestrøms rolle som regional by (Arbeiderparti-politiker 2018, Kommunal plansjef 2018). For utbyggerne kan næringsandelen som integreres i utbyggingsprosjekter, være nærmest utslagsgivende for hvordan kommunen forholder seg til en eventuell omregulering av byens arealer:

«... Men hvis de [utbyggerne] går for en omregulering, så vil de kunne få en mye høyere utnyttelse på de sentrale tomtene, og særlig hvis de har høy næringsandel. Et konkret eksempel på det, er jo Portalen. Det lå brakk i over ti år som en grusparkeringsplass, men det lå hele tiden en regulering inne for boliger. Men nå er det jo bygd et hotell på tolv etasjer, et næringsbygg på ti etasjer, og to boligblokker på åtte etasjer med forretning i første. Så der har jo utbyggeren fått mer igjen da, og byen har fått mer igjen.» (Venstre-politiker 2018).

Arbeidet med by- og næringsutvikling i Lillestrøm og andre områder i regional plan, kommer også til syne gjennom etableringen av avtaler og samarbeid på tvers av aktører i byregionen. Som jeg beskrev i teorikapitlet, kan disse relasjonene komme til uttrykk både geografisk (gjennom infrastruktur og transport), politisk og økonomisk. Lillestrøm er nært tilknyttet et sammenhengende belte av bebyggelse og transportforbindelser som går gjennom Oslo, og

fortsetter i retning mot de regionale byene Sandvika, Asker og Ski. I regional plan for areal og transport har man derfor lagt opp til at dette «bybåndet» (se Kart 1), skal oppta en høy andel av befolknings- og arbeidsplassveksten grunnet relativt god kollektivkapasitet i disse områdene (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2015). Skedsmo kommune er følgelig medlem av Samarbeidsrådet for Nedre Romerike (SNR), der syv kommuner i Nedre Romerike samarbeider om problemstillinger knyttet til næringsutvikling, og samordnet areal- og transportplanlegging i regionen (Kommunal samferdselsplanlegger 2018). Dette er altså et interkommunalt samarbeid som strekker seg mellom flere områder, og tar opp spørsmål av både politisk og økonomisk karakter.

I Skedsmo og Lillestrøm kommer det frem at dagens vektlegging av bærekraftige transportsystemer, fortetting og flerfunksjonell utvikling, på mange måter reflekterer et offentlig forsøk på å rette opp tidligere «synder» i arealplanleggingen. En planlegger beskriver for eksempel om boligmassen i Lillestrøm at:

«Folk vil ... [ha eneboliger, tomannsboliger, kjedehus og rekkehus] ja. Vi har jo hatt en veldig stor andel eneboliger og rekkehus i Lillestrøm, men de bygger ikke noe nytt nå kan du si. De gamle syndene med de feltene vi hadde lagt ut som ble planlagt for denne typen bebyggelse er altså snart ferdig nedbygd, og da har vi ikke erstattet de arealreservene med nye av tilsvarende type ...» (Kommunal arealplanlegger 2018).

Ettersom strukturelle transformasjoner fordrer at kommunen ser bort ifra gamle prioriteringer til fordel for nye, kan den regionale areal- og transportplanen være et viktig virkemiddel for å legitimere dreiningen mot kompakt byutvikling i fremtidens planlegging. Et viktig budskap å ta med seg videre i diskusjonen, er at Lillestrøm nå gjennomgår en rekke endringsprosesser og, kanskje i enda større grad enn før, er blitt integrert i det som skal bli en flerkjernet region rundt hovedstaden.

### **6.3 Forventninger til den regionale planen**

For å få et innblikk i hva slags betydning Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus har for byutviklingen av Lillestrøm, kan man spørre seg hvilke forventninger offentlige og private aktører har hatt til planen. Selv om Skedsmo kommune er i gang med å utarbeide en revisjon av kommuneplanen, forholder de seg nå til en kommuneplan som ble vedtatt i samme år som den regionale planen. At kommunen har vært involvert i utarbeidelsen av den regionale



planen, taler imidlertid for at mange av prinsippene fra regionnivået samsvarer med den utviklingen som Skedsmo i flere år har fulgt.

Både planavdelingen og den politiske ledelsen i Skedsmo har vist en relativt optimistisk holdning til regional plan, og påpeker at planen støtter opp om en strategi som man i lengre tid har jobbet med lokalt:

«... [D]et er ikke sånn stor endring på grunn av den regionale planen, for dette er sånn som vi har jobbet over tid allerede. Så egentlig passer den regionale planen og den strategiske langsiktige tenkningen vi har hatt i Skedsmo kommune, veldig godt sammen. Det som er nytt med planen, er jo selvsagt at den løfter opp dette her på et overordnet nivå. Det som har vært selvpålagt strategi, blir jo nå mer en tvangstrøye som vi ikke har så veldig stort problem med ...» (Venstre-politiker 2018).

Denne oppfatningen deles også i stor grad av fylkeskommunen. Der påpekes det at Lillestrøm og andre vekstkommuner i utgangspunktet er enige om prinsippene som ligger i areal- og transportplanen, men at tolkningene omkring hvordan målene skal realiseres kan variere. Derimot er man enige om at planen bidrar til å tydeliggjøre hvilke overordnede forventninger som stilles til planleggingen i kommunene, og dermed gir økt forutsigbarhet (Fylkeskommunens planseksjon 2018). Forutsigbarheten kommer særlig av at den regionale planen har utpekt konkrete satsingsområder der man skal vurdere økt byvekst og fortetting, basert blant annet på deres beliggenhet i forhold til kollektivtransport og jernbanelinjer. At Lillestrøm er utpekt som et av disse områdene, gir planleggerne i kommuneadministrasjonen et sterkere argument når de skal åpne for mer utbyggingsaktivitet:

«Ja, altså veldig mye trekker i vår retning. Og det har vi sett; at regionale planer og statlige planretningslinjer osv. favoriserer steder som Lillestrøm, fordi vi har den beliggenheten og gode kollektivtilgjengeligheten som vi har. Så det er lett å argumentere for fortetting, transformasjon og høy utnyttelse her da.» (Kommunal arealplanlegger 2018).

Forutsigbarheten kan imidlertid også komme av at regional plan gir mer oversiktighet rundt hva slags planlegging og utbygging som vil kunne utløse innsigelser fra overordnede myndigheter (Venstre-politiker 2018). I kapittel 2 beskrev jeg at fylkesmyndighetene og statlige sektormyndigheter kan fremme innsigelser mot kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner, når planene berører vesentlige statlige, regionale eller sektorielle interesser.

Selv om tolkningene av den regionale areal- og transportplanens prinsipper kan variere, gir planen altså et sterkere holdepunkt for å vurdere *hvor* og *hvordan* fortettingen i Lillestrøm bør skje for at omfanget av innsigelser skal begrenses.

Men forholder de private utbyggerne i Lillestrøm seg til den regionale planen på samme måte som kommunale planmyndigheter? Selv om både utbyggerne og kommunen generelt har vist en positiv holdning til planen, ser forventningene ut til å sprike på særlig ett område. Mens kommunen tenderer til å vektlegge en relativt langsiktig og helhetlig tilnærming til den regionale planen, tolker flere av utbyggerne at planen uttrykker et behov for at man må få fortgang i prosessen med å utvikle Lillestrøm. En utbygger peker eksempelvis på at den lokale planleggingen i større grad bør tilpasses målet i regional areal- og transportplan, om å fortette og utvikle rundt kollektivknutepunkter:

«... Nå har man jo den regionale planen for areal og transport, som er veldig viktig å følge opp, og som jeg har veldig tro på. Men man burde vel tatt litt mer satsing nå. Om ti år har vi bygd ut de mest attraktive tomtene, og så må vi bygge Lillestrøm innenfra og ut; som da er fra kollektivterminalen og utover. Da må man tørre å ta disse ambisjonene nå og da nytter det ikke å diskutere å bygge fem etasjer på nabotomten til kollektivterminalen (som vi har hatt en diskusjon med kommunen om nå), når overordnede planer som areal og transport sier at det her skal fortettes og utnyttes høyt fordi det er mest samfunnsmessig økonomisk. Så det å bygge inntil jernbanestasjonen, burde [det] vært mer aksept og spenst for i det lokale rammeverket.» (Lokal utbygger II 2018).

For utbyggerne knyttes altså regional plan til forventninger om at det skal skje en akselerert vekst i Lillestrøm, og at man derfor må være mer åpne for å øke tetthet og byggehøyder i prosjekter nær knutepunktet. Det er dermed mulig at planen styrker markedsaktørenes grunnlag for å forhandle om utbyggingsaktiviteter i møte med kommunen. Selv om både de offentlige og private planleggingsaktørene har forventninger om at den regionale planen skal bidra til å løfte frem Lillestrøm som regional by, er det nødvendig å analysere hvorvidt, og hvordan, planen faktisk har forankret seg i den lokale planleggingen. I neste kapittel tar jeg for meg hvordan den regionale planen i praksis påvirker kommunens planarbeid og styringsstrategier, med de muligheter og begrensninger som den har.

# 7 Regional plan: føringer for kommunal planlegging og styring

Min analyse tyder så langt på at prinsippene i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus i stor grad samstemmer med målene for den lokale planleggingen i Lillestrøm, som Skedsmo kommune i mange år har fulgt. Dette innebærer, hvert fall for kommunen, at forventninger til planen hovedsakelig dreier seg om at regional plan vil støtte opp om en allerede etablert utviklingslinje i Lillestrøm. I dette kapitlet analyserer jeg mer inngående hva slags faktiske føringer den regionale areal- og transportplanen har lagt for Skedsmos planarbeid, og hvordan planen påvirker kommunens styringsrolle og prioriteringer i arealplanleggingen. For å belyse hvor vesentlig planen egentlig er lokalt, viser jeg til en rekke sider ved kommunens virksomhet som kan knyttes til implementeringen av regional plan.

## 7.1 Regionnivåets mulighetsrom

For å analysere hvordan regional plan for areal og transport spiller inn på utviklingen av Lillestrøm, er det viktig å forstå hvordan føringene fra fylkeskommunen (eller det regionale nivået) bringes inn i planprosesser og styringsstrategier i Skedsmo kommune. Som nevnt tidligere, har fylkeskommunen flere måter å påvirke den lokale arealplanleggingen på, og én av dem er gjennom regionale plandokumenter. I tillegg til dette fungerer fylkeskommunen også som et viktig bindeledd mellom de ulike forvaltningsnivåene og aktørene i planleggingen, og kan fremme innsigelser og veilede kommunene i deres arealplanlegging. Dette gir, i kombinasjon med utarbeidelsen av regionale planer og planstrategier, regionnivået et mulighetsrom til å påvirke hvilken retning byutviklingen i Lillestrøm tar.

### 7.1.1 Tilrettelegging for plansamarbeid og samstyring

Fylkeskommunen og den regionale areal- og transportplanen, har en viktig rolle i å tilrettelegge for samarbeidsavtaler og nettverksbasert oppgaveløsning i planleggingsfeltet. Ettersom regional planlegging og det fylkeskommunale forvaltningsnivået strekker seg over flere kommunegrenser, og ofte berører viktige regionale og nasjonale hensyn, kan plansamarbeid bidra til å samordne planleggingen gjennom å integreres i regionale planstrategier (Higdem, 2012). Regional plan vektlegger derfor at arbeidet mot en samordnet areal- og

transportplanlegging i prioriterte vekstområder som Lillestrøm, gjør det hensiktsmessig med et sterkere samarbeid mellom de tre forvaltningsnivåene: kommune, fylkeskommune og stat. Samarbeidsavtalene kan blant annet dreie seg om å samordne areal- og transportplanleggingen ved kollektivtransportinvesteringer, samordning ved utvikling av regionale byer, eller samordning ved planlegging langs bybåndet, og i prioriterte lokale byer og tettstedsområder (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2015). Et sentralt virkemiddel for fylkeskommunen når det gjelder å styrke den regionale areal- og transportplanens rolle i Osloregionen, er derfor å koordinere og tilrettelegge for et samarbeid mellom kommuner og planmyndigheter som berøres av planen; enten det dreier seg om utvikling langs bybåndet, eller lokalisering av gods- og logistikkvirksomheter (Fylkeskommunens planseksjon 2018). For Lillestrøm har Samarbeidsrådet for Nedre Romerike (SNR), som jeg pekte på i kapittel 6.2, vært et særlig aktuelt initiativ fra Skedsmo kommune. Der har flere kommuner tatt del i et interkommunalt samarbeid om de viktigste ansvarsområdene som tas opp i regional plan: næringsutvikling og samordnet areal- og transportplanlegging. Denne formen for koordinering og samarbeid kan, med utgangspunkt i Aarsæther og Buanes (2012) sin diskusjon, til en viss grad tolkes som en samstyring av den regionale utviklingen, ved at planleggingsaktørene interagerer på tvers av ulike forvaltningsnivåer. Men det kan også sees i tilknytning til en hierarkisk styringslogikk (Saglie et al., 2015), ved at samarbeidsavtaler om regional planlegging gir grunnlag for hierarkiske relasjoner mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige aktører.

Kommunen har imidlertid også vært engasjert i andre former for nettverksbygging og samstyrt oppgaveløsning, selv om etableringen av disse ikke nødvendigvis har vært direkte heftet til den regionale areal- og transportplanen. Blant disse omfattes for eksempel nettverksorganisasjonen *Kunnskapsbyen Lillestrøm*, der kommunen har involvert både næringslivet, kunnskapsbedrifter og forskningsmiljøet på Kjeller. Kunnskapsbyen Lillestrøm har videre gitt grunnlag for det som kalles *Lillestrøm Eiendomsforum*; et nettverk av utbyggere i Lillestrøm, som har organisert seg for å kunne samhandle mer aktivt med hverandre og kommunen, og i tillegg sette aktuelle problemstillinger på dagsorden (Lokal utbygger I 2018, Arbeiderparti-politiker 2018). Skedsmo kommune har også blitt involvert i diskusjoner med overordnede myndigheter om byvekstavtaler. Dette er en relativt ny utvikling, som reflekterer målet om å samordne dagens areal- og transportplanlegging. Dette fordrer at vekstområdene i regionen kan forhandle med myndighetene om fremtidig arealbruk og transportløsninger. Det er rimelig å anta at Skedsmos sentrale beliggenhet mellom Oslo og Gardermoen, i tillegg til at

kommunen har en regional by, har vært medvirkende til at kommunen nå inkluderes i diskusjoner om byvekstavtaler. I Skedsmo kommune ser man også at føringene fra regional plan og samarbeidet om byvekstavtaler kan gi muligheter for fremtiden:

«... Dette er en avtale, også med de som sitter med samferdselsmidlene; at hvis vi skal vokse som regionsentrum og ta en stor andel av veksten, så må vi også få tilført samferdselsmidler som gjør at vi kan håndtere den veksten ... [F]orventningen er jo der om at vi skal kunne få dette her, for eksempel gjennom byvekstavtalene som vi nå er invitert til å være med på å diskutere rundt samme bord som Akershus og Oslo kommune ...» (Venstre-politiker 2018).

«... Så vi og de andre regionkommunene i Akershus, heier på at vi må inn og være part i byvekstavtalen. Det gjør man også politisk. Samtidig håper jeg at politikerne vet hva de gjør, for det innebærer to ting. Det ene er at man får en avklaring rundt regionale og nasjonale samferdselsinvesteringer, men man går jo også inn i en forpliktelse til å bruke de virkemidlene som vi har på kommunalt nivå. Da er det nok ikke lenge før diskusjonen kommer om Bypakke Lillestrøm ...» (Kommunal plansjef 2018).

Selv om kommunen nå må forholde seg til forventningene fra det nasjonale og regionale nivået, gir Lillestrøms rolle som regionby også muligheter for å styrke samarbeidet med og forventningene til overordnede myndigheter. Når regional plan legger opp til at Lillestrøm skal absorbere en høy andel av veksten i Osloregionen, bidrar dette til å støtte kommunens argument om å inkluderes i byvekstavtaler og få midler til samferdselsinvesteringer.

### **7.1.2 Arealbruk, flerfunksjonalitet og transporttiltak**

Gitt at Skedsmo kommunes planarbeid er i tråd med prinsippene fra den regionale areal- og transportplanen, kan det forventes at størsteparten av veksten i boliger og arbeidsplasser rettes mot det prioriterte vekstområdet. For Skedsmo er det prioriterte vekstområdet i første omgang regionbyen Lillestrøm. Men regional plan legger også til grunn at bybåndet (som forbinder strekningen mellom Oslo storby, Asker, Ski og Lillestrøm/Kjeller) og steder for arbeidsplassintensive aktiviteter, skal tjene som prioriterte vekstområder (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2015). Dette gjør også Kjeller og Strømmen til prioriterte vekstområder i Skedsmo. Kjeller har, som jeg pekte på tidligere, et vesentlig nærings- og forskningsmiljø, og blir følgelig et særlig innsatsområde for arbeidsplassintensiv utvikling.

Både Kjeller og Strømmen er i tillegg knyttet til bybåndet. I Skedsmo kommune er det generelt stor enighet om at de prioriterte vekstområdene – Lillestrøm, Kjeller og Strømmen – skal gis vekstfortrinn foran mindre sentrale områder utenfor bybåndet, som Skedsmokorset:

«... Så når vi ser på det området som sannsynligvis blir prioritert vekstområde i regional plan for vår kommune, så betyr det at vi skal styre 90 % av befolkningsveksten inn i et veldig konsentrert område ... Den fremtidige byen vi skal etablere, altså Lillestrøm, kommer til å utvide seg i retning av både Kjeller og Strømmen, og bli et sammenhengende byområde ...» (Kommunal arealplanlegger 2018).

Som jeg nevnte i kapittel 5.2 reiser avveiningene mellom *hvor* veksten skal skje, flere dilemmaer knyttet til vekst og vern i arealbruken. For eksempel legger Skedsmo gjennomgående vekt på at utviklingen i kommunen skal ta utgangspunkt i regionale areal- og transporthensyn, og derfor vil områder utenfor bybåndet og kollektivknutepunktet stå for den såkalte vedlikeholdsveksten i kommunen. I kommuner som ligger i bybåndet og har regional by, er denne veksten begrenset til maksimalt 10 % av den samlede utbyggingen. Skedsmo kan altså åpne opp for noe utvikling utenfor det prioriterte vekstområdet (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2015). Dette kan stride med lokale ønsker om byutvikling og vekstøkning i disse områdene: «... 30 % av kommunens befolkning bor jo på Skedsmokorset, og de synes jo det er fælt at det ikke skal skje noe utvikling der oppe.» (Lokal utbygger I 2018). Men kommunen har, på et overordnet nivå, likevel holdt fast ved prinsippet om at LSK-triangelet skal fortettes og videreutvikles, ettersom det er dette området, og ikke Skedsmokorset, som er tilrettelagt for vekstøkning i regional plan (Kommunal samferdselsplanlegger 2018).

Et ytterligere dilemma dreier seg om hvordan Lillestrøm og tilliggende transformasjonsområder skal kunne fortettes, uten at det går på bekostning av kvaliteten i byutviklingen. Regional plan fremhever eksempelvis en rekke planretningslinjer som skal veilede kommunene i deres egen planlegging, men også i vurderingen av innsendte planforslag. Fortetting med høyere arealutnyttelse, flerfunksjonalitet, og arealbruks- og parkeringstiltak for å promotere gange og sykling skal veie tungt i planleggingen av prioriterte vekstområder (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2015). Underveis med Skedsmos kommuneplanrullering, er planleggerne i administrasjonen også i gang med å utarbeide en byutviklingsplan for hele Lillestrøm. Byutviklingsplanen kan sees i sammenheng med den regionale areal- og transportplanen, ettersom man tar sikte på å kartlegge hvordan byen bør

utvikles (med gater, byrom og grøntarealer) og hvor fortettingen skal vektlegges. For Skedsmo kommune kan byutviklingsplanen, sammen med områderegulerings- og kommunedelplaner, være et viktig styringsgrep for å regulere volum, byggehøyder og plassering av ulike funksjoner i byen, men bidrar også til å veilede og tydeliggjøre for utbyggerne hva som forventes av utbyggingsprosjekter (Kommunal arealplanlegger 2018, Lokal utbygger I 2018). Med utgangspunkt i dette, foregår det nå flere planutarbeidelser, detaljreguleringer og utbyggingsprosjekter i Lillestrøm, Strømmen og Kjeller.

### **Lillestrøm: utvikling innenfra og ut**

Som jeg pekte på tidligere, har man i de siste årene sett en tendens til at det kommer stadig flere plankrav om områdereguleringer og andre overordnede planer sentralt i Lillestrøm. Parallelt med føringene fra den regionale areal- og transportplanen, har det blitt viktigere for kommunen å tydeliggjøre krav og kvaliteter til utviklingen i kjernen av byen. Man har likevel eksempler på utbyggingsprosjekter med relativt høy arealutnyttelse, flerfunksjonalitet og sentral beliggenhet ved jernbanestasjonen, fra tiden før utarbeidelsen av regional plan. Ved planleggingen av utbyggingsprosjektet Portalen-Lillestrøm kunne utvikleren igangsette detaljregulering uten å måtte forholde seg til en områdeplan, og i dag er det oppført et næringsbygg på 10 etasjer, et hotell på 12 etasjer, og to boligblokker på 8 etasjer (med næringsfunksjoner i første etasje) på tomten.



*Bilde 2: Prospekt av Portalen-kvartalet i gangavstand fra jernbanestasjonen (Veidekke, Udatert).*

Mens utbyggeren opplevde at kommunen var svært engasjert i å få realisert prosjektet, beskriver en lokalpolitiker at kommunen lenge hadde ventet på «det rette prosjektet»; det vil si at man ønsket en tilstrekkelig næringsandel, på en såpass sentral tomt i Lillestrøm (Ekstern utbygger II 2018, Venstre-politiker 2018). Denne forventningen fra kommunen er i tråd med prinsippet fra areal- og transportplanen om at man bør etablere arbeidsplassintensive virksomheter nær regionale kollektivknutepunkter, og tilrettelegge for flerfunksjonalitet. Selv om Portalen-prosjektet ble startet opp før lanseringen av regional plan, har også utbyggeren vektlagt tomtens strategiske beliggenhet nær jernbanestasjonen:

«Vi tenker likt som denne [regionale] planen, ved at det er viktig å være så sentral som mulig. Hvis det er tomter som ligger for langt unna jernbanestasjonen i Lillestrøm, så er det mindre og mindre interessant for oss ... Fylkesmannen skrøt også av prosjektet; miljøprosjekt deluxe, lite parkering og rett på stasjonen. Så dette er et forbildeprosjekt for hele Norge faktisk.» (Ekstern utbygger II 2018).

Portalen representerer et utbyggingsprosjekt der kommunen åpnet for særlig høy utnyttelse med utgangspunkt i kommuneplanen. Med utarbeidelsen av områdeplanen for Lillestrøm Øst (se kapittel 5.3), foregår det imidlertid flere nyere detaljreguleringer og utbyggingsprosjekter som vil bidra til en videre fortetting av Lillestrøms sentrumsområder. Disse kan knyttes mer direkte til føringene fra regionnivået og areal- og transportplanen. Selve områdereguleringen ble vedtatt i 2015, med kommunen som forslagsstiller i samarbeid med tre private utbyggere (Skedsmo kommune, 2014). Planen bidrar til å fortette og utvide dagens senterkjerne fra jernbanestasjonen, og nordover langs jernbanelinjen til Stortorvet. Transformasjonsområdet er relativt stort og har tidligere bestått av noe gammel industri, en del overflateparkering og noe småhusbebyggelse (Venstre-politiker 2018). Som et viktig strukturerende grep for å håndtere befolkningskonsentrasjonen i området, og tilrettelegge for gangforbindelser og bedret fremkommelighet, har Skedsmo kommune planlagt et såkalt byromsnett. Byromsnettet dreier seg om hvordan gate-, bebyggelses- og veistrukturen utformes i forhold til hverandre, og skal bidra til å støtte opp om fotgjengeres og syklisters fremkommelighet, samtidig som ulike funksjoner kobles til viktige forbindelser (Kommunal arealplanlegger 2018).

Innenfor Lillestrøm Øst-planen finner man blant annet utbyggingsprosjektet Meierikvartalet, som omfatter et kvartal bestående av tre boligårn tett på jernbanen. Meierikvartalet tilrettelegges for både boliger, handelsvirksomhet og kontorarbeidsplasser, og blir således et urbant kvartal som fyller flere funksjoner. Det legges opp til en forholdsvis høy



arealutnyttelse (70-75 000 kvm) med byggehøyder på opp mot 19 etasjer (Lokal utbygger I 2018). Dovrekvartalet, som ligger i gangavstand fra Meierikvartalet, er også et sentralt beliggende prosjekt som nå er under utbygging. Kvartalet består av flere boligbygg på inntil 11 etasjer, med næringsfunksjoner i første etasje. Tatt i betraktning prosjektets nærhet til jernbanen, fremhever utbyggeren at man har lagt til grunn en relativt høy andel sykkelparkeringsplasser og færre bilparkeringer:

«Det er jo et krav i Lillestrøm og de fleste kommunene på Romerike om at man skal ha to sykkelparkeringer per leilighet, og det er jo stort sett dette som vi har lagt opp til. Bilparkeringen har makskrav på 0,7, men vi har vel 0,5 som dekning per leilighet. Med tanke på Lillestrøm sin sentrale beliggenhet, så er det toget som er transportbildet her ...» (Ekstern utbygger III 2018).

Den økende vektleggingen av mobilitetsløsninger basert på gange og sykling, avspeiles også i en mer restriktiv kommunal regulering av parkeringsnormer i de senere årene (Kommunal samferdselsplanlegger 2018). I utbyggingsprosjektene søker man derfor i større grad å begrense bilparkeringskapasiteten, og heller øke fokuset på sykkelparkeringsløsninger. Lillestrøm Øst-planen rommer i tillegg Lundkvartalet og Kvartal 8, der utbyggeren, i likhet med utviklingen av Meierikvartalet og Dovrekvartalet, har tilrettelagt for flerfunksjonelle utbyggingsprosjekter som kombinerer næringsfunksjoner (særlig innenfor tjenesteyting, handel og kontor) med boligformål. Eiendomsutvikleren av Lundkvartalet og Kvartal 8 er også engasjert i utbyggingsprosjektet EKKO Lillestrøm i Kvartal 1, der et kultur- og næringsprosjekt er under detaljregulering. Selv om prosjektet ligger utenfor planområdet for Lillestrøm Øst, har det en svært sentral beliggenhet like ovenfor kollektivterminalen og jernbanestasjonen (Lokal utbygger II 2018). Det generelle inntrykket er altså, hvert fall i Lillestrøm Øst-planen, at utviklingen sentralt i Lillestrøm samsvarer med den overordnede ambisjonen i regional plan, om å fortette rundt kollektivknutepunktet, fremme en flerfunksjonell arealbruk, og tilrettelegge for mobilitetsløsninger basert på gange og sykling.

## **Kjeller: utviklingen av en ny bydel**

Stortinget vedtok i 2016 at man skal legge ned Forsvarets leir og flyplass på Kjeller innen 2023, noe som vil frigjøre betydelige arealer i området. Skedsmo kommune skal derfor, som planmyndighet, vurdere hvordan Kjeller kan utvikles som ny bydel i Lillestrøm. Planarbeidet

er foreløpig i en tidlig fase, men det tas blant annet sikte på å utarbeide en kommunedelplan som skal redegjøre for stedsutviklingen på Kjeller (Skedsmo kommune, 2018a).



Bilde 3: Kjeller-området med den historiske flystripa ved Kjeller flyplass (Skedsmo kommune, 2018a).

Som jeg beskrev tidligere, har man over lengre tid etablert et forsknings- og kunnskapsmiljø på Kjeller, samtidig som stedet er definert som et konsentrasjonsområde for arbeidsplassintensive virksomheter i regional plan. Ettersom det aktuelle utviklingsområdet i tillegg omfatter 1100 dekar, legger kommunen stor vekt på at den nye bydelen skal sees som en helhet:

«... Det er et såpass stort område at vi må se på om det kanskje skal være kommunedelplan, eller noe annet. Men at vi trenger å se området som en helhet er det veldig stor bevissthet på, for da kan vi planlegge bydelen helt fra bunnen av: hvor det skal være grøntarealer; hvor det skal være skoler; hvor det skal være barnehager, osv.» (Venstre-politiker 2018).

En ekstern utbygger som er engasjert i transformasjonen og besitter en relativt stor tomt på Kjeller, beskriver at også de anser området som en byutviklingstomt. Det vil si at utviklingen på Kjeller ikke bare skal omfatte boligutbygging, men også tilføre andre bymessige funksjoner og kvaliteter. Utbyggeren viser derfor til at den regionale areal- og transportplanen har stor betydning når de nå investerer i Kjeller-området:

«Ja, altså Lillestrøm, Strømmen og Kjeller er jo utpekt som vekstområde. Det gir oss jo en indikasjon på at regionale og også lokale myndigheter nå må forholde seg til dette, når 90 % av veksten i kommunens bosted og arbeidsplasser skal skje innenfor et gitt område. Da er det jo veldig interessant å ha eiendom i det området. Så jeg vil jo si at den regionale planen har innvirket på beslutningen.» (Ekstern utbygger I 2018).

Selv om planmyndighetene enda ikke har avklart hvor sterkt Kjeller skal fortettes, kan det forventes at området vil stå for en vesentlig andel av Skedsmos vekst i de kommende årene. At det nå skal utarbeides en kommunedelplan som grunnlag for fremtidige detaljreguleringer, tyder imidlertid på at man søker å få til en helhetlig utvikling der ulike funksjoner kombineres.

### **Strømmen Øst: fortetting i bybåndet og randsonen**

Ettersom tettstedet Strømmen ligger i bybåndet mellom Oslo storby og Lillestrøm/Kjeller, og inngår i LSK-triangelet, legger Skedsmo kommune stor vekt på at området skal knyttes sammen med Lillestrøm og Kjeller gjennom en helhetlig struktur. Kommunen leder arbeidet med å utforme en områderegulering for østre del av sentrumskjernen på Strømmen, og det har også blitt laget en utviklings- og fortettingsplan for hele tettstedet (Skedsmo kommune, 2018c).

Strømmen har, i likhet med Lillestrøm, utviklet en sentrumskjerne bestående av et kjøpesenter som er omkranset av tett kvartalbebyggelse, med både bolig- og næringsfunksjoner. Randsonen er preget av en mer spredt småhus- og villabebyggelse. Ifølge en kommunal arealplanlegger (2018) har det i enkelte perioder vært mer omfattende utbyggingsaktiviteter på Strømmen enn i Lillestrøm. Thon Eiendom har eksempelvis utviklet syv boligblokker på opptil fem etasjer, med gangavstand til både storsenteret og Strømmen stasjon (Thon Eiendom, Udatert). Områdereguleringen for Strømmen Øst er derimot et forsøk på å få til en mer helhetlig utvikling av overgangssonen mellom sentrumskjernen og villabebyggelsen. Ettersom de sentrale områdene av Strømmen i dag er nærmest ferdig fortettet, legger den kommende befolkningsveksten større press på arealbruken i randsonen (Asplan Viak, 2015). Områdeplanen samsvarer med plankravet fra kommuneplanens arealdel om områderegulering for Strømmen Øst (Skedsmo kommune, 2015a), men bygger også på utviklings- og fortettingsplanen der det står at:

«Strømmen Øst utgjør en begrenset del av byens sentrale område, og det er en hovedutfordring å sette området inn i en overordnet sammenheng ... [Med] [d]en i stor

grad markedsstyrte byutvikling i Strømmen de siste årene, der de lett tilgjengelige og mest attraktive sentrumseiendommene i stor grad er ferdig utviklet, er behovet for en «konsolidering» i byutviklingen nødvendig, spesielt for å sikre at randsonene får en utvikling med sterkere vekt på helhetlig verdiskapning, lokal identitet og kvalitet.» (Skedsmo kommune, 2010, s. 6).

I likhet med situasjonen i Lillestrøm og Kjeller, søker planmyndighetene å legge til grunn en overordnet plan for fremtidige detaljreguleringer og utbyggingsprosjekter på Strømmen. Dette oppleves av kommunen som vesentlig for å sikre at byområdet får en variert og lokalt tilpasset fortetting, som ikke går på bekostning av den flerfunksjonelle byen. Ifølge en kommunal plansjef (2018) har Skedsmo vært forholdsvis tidlig ute med et planbestemmelsesverk der planbestemmelser, reguleringer og strategiarbeid bidrar til å gi kombinerte utbyggingsprosjekter og kvartaler, slik at fortettingen i de prioriterte vekstområdene også gir rom for fremtidige kontorarbeidsplasser og næringsvirksomheter.

### **Skedsmos samferdselsplan**

Føringene i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, er prinsipielle og omhandler regionale hensyn. Samtidig står det skrevet i planen at det er statens, fylkenes og kommunenes samferdselsplaner og budsjetter, som er de avgjørende arenaene for implementeringen av regionale målsettinger (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2015, s. 34). I den sammenheng har Skedsmo kommune laget en samferdselsplan for hele kommunen, som skal understøtte nasjonale, regionale og lokale transportmålsettinger. Planen beskjeftiger seg både med fremtidige mobilitetsutfordringer og -muligheter, men tar også for seg parkeringsløsninger. Hovedmålet med samferdselsplanen er å fremme en miljøvennlig og bæredyktig areal- og transportutvikling, gjennom blant annet å redusere transportbehovet og bilbruken i kommunen. Dette innebærer at størsteparten av fremkommeligheten vil skje gjennom kollektivtransport, sykling og gange. Samferdselsplanen bygger derfor på en rekke strategier som skal sikre at fortettingen styres til kommunens sentrumsområder (fortrinnsvis LSK-triangelet), og kollektivtransport og fremkommelighet for syklist og gående prioriteres foran bilister (Skedsmo kommune, 2016). Men løsningene har ikke vært uten kontroverser. Ett plangrep som har møtt særlig mye motstand fra befolkningen, omhandler forslaget om å etablere en prioritert kollektivakse mellom Kjeller, Lillestrøm og Strømmen:

«... I den sammenhengen ble det veldig sterke reaksjoner, fordi noen så at vi her prøver å prioritere kollektivtrafikk – noe som ble forbundet med dårligere fremkommelighet for andre kjørende hvis du skal prioritere kollektivtrafikk ... Det ble dermed en veldig sterk reaksjon på den samferdselsplanen, som var veldig vanskelig å håndtere for politikerne. Så fikk vi 2000 underskrifter mot den.» (Kommunal samferdselsplanlegger 2018).

En tilsvarende sak som har skapt mye friksjon, dreide seg om å anlegge en kollektivtrasé på Storgata mellom Kjeller og Lillestrøm stasjon. Også der har målet vært å prioritere kollektivtransport fremfor biltrafikk. En Arbeiderparti-politiker (2018) beskriver at kommunen, til tross for flere møter og diskusjoner, likevel har latt hovedmomentet i planen ligge fast. Samtidig presiserer informanten i det overstående sitatet at politikernes og overordnede myndigheters vilje til å bevilge midler for sykkel- og samferdselstiltak, har vært sterk lokalt. Ettersom kommunens tiltak for å prioritere kollektivtransport, sykling og gange i stor grad understøtter ambisjonene i regional plan, vil planmyndighetene kunne argumentere sterkere for samferdselstiltak – selv når motstanden fra lokalbefolkningen er til stede.

### **Hvam, Vardeåsen og Solberg: vedlikeholdsvekst eller avvik?**

Selv om hovedvekten av utbyggingen i Skedsmo skal ligge i Lillestrøm, Strømmen og Kjeller, er det også tilrettelagt for noe utvikling utenfor de prioriterte vekstområdene. Figur 2 i kapittel 6.1, viser at Skedsmo har flere slike områder som allerede har en tettsteds karakter, eller skal få opparbeidet bymessige kvaliteter i fremtiden. Dette innebærer ikke nødvendigvis et brudd med de regionale føringene, for areal- og transportplanen legger opp til at 10 % av utbyggingen i Skedsmo kan skje utenfor LSK-triangelet, men det kan likevel ha noen problematiske trafikkmessige implikasjoner.

Skedsmo har igangsatt arbeidet med å utforme en områderegulering for Hvam. Stedet ligger like nord for Skjetten, og grenser til E6 og Riksvei 22. Ifølge kommunens nettsider (Skedsmo kommune, 2019b), er hensikten med områdereguleringen å styrke de bymessige kvalitetene på Hvam, og øke arealutnyttelsen for å skape rom for plasskrevende næringsvirksomheter. Det er også planlagt å opparbeide en grønnstruktur, og dette kan, kombinert med etablering av næringsfunksjoner, dermed bygge opp under en flerfunksjonell utvikling i Skedsmo og Lillestrøm. Langs hovedveinettet, i nordlig retning mot Skedsmokorset, er det også regulert arealer til næringsbebyggelse utenfor det prioriterte vekstområdet (Skedsmo

kommune, 2019a). Næringsbyggene består i stor grad av plasskrevende lager- og logistikkvirksomheter, og kollektivtilgjengeligheten i området er relativt lav. Samtidig fremheves det i regional plan (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2015, s. 32), at arealkrevende virksomheter (produksjonsforetak, gods- og logistikknæring og handelsvirksomhet med arealkrevende varer) bør ligge nært hovedveinettet. Disse virksomhetene har ofte et stort behov for areal og tungtransport/ bilbruk, har relativt lav tetthet av arbeidsplasser og begrenset med kundebesøk. Det åpnes dermed for at arealkrevende virksomheter kan ha lavere arealutnyttelse, mindre sentral beliggenhet, lavere tilgjengelighet til kollektivtransport, færre beboere i gang- og sykkelavstand, og høyere parkeringsdekning for biltransport, enn for eksempel kontorarbeidsplasser:

«Det med lager- og logistikkvirksomheter, må også kunne lokaliseres riktig. Den type virksomheter skal også ligge inntil hovedveisystemet, og at man følger noen regionale prinsipper for hvor man skal «clustre» disse lager- og logistikkvirksomhetene ... Og så styrer vi gjennom plan at det ikke skal legges kontorarbeidsplasser langs E6 ...» (Kommunal plansjef 2018).

Plankartet fra kommuneplanens arealdel (Skedsmo kommune, 2019a) viser ytterligere områder der det planlegges, eller er regulert til, ulike former for utbygging utenfor det prioriterte vekstområdet. På Vardeåsen, i kort avstand fra Skedsmokorset, er det eksempelvis avsatt arealer til noe utbygging, selv om fremkommeligheten i området, som beskrevet tidligere, i stor grad er bilbasert. Solberg-området, vest for Skedsmokorset, representerer et kanskje enda tydeligere unntak fra fortettingen omkring Lillestrøm. Stedet er regulert til fremtidig boligbebyggelse i kommuneplanen, men også Solberg er koblet til andre tettsteder og knutepunkter hovedsakelig gjennom biltransport og eventuelt buss. Selv om disse planene skal kunne bygge opp under Skedsmos vedlikeholdsvekst på 10 %, som regional plan åpner for, kan de likevel virke motstridende hvis hovedmålet i arealplanleggingen er å oppmuntre til mer miljøvennlige mobilitetsformer. Denne diskusjonen blir enda mer relevant etter hvert som Skedsmo, Fet og Sørumsås slås sammen til Lillestrøm kommune:

«... Da jeg holdt et innlegg i Sørumsås forrige uke på fredag, så ble jeg spurt om nettopp dette [med kommunesammenslåingen]. For når jeg presenterte arealreserven vi har i Lillestrøm, Strømmen og Kjeller på 23-24 000 mulige boliger, så ble de bekymret for at alt skal trekkes inn til Lillestrøm. Så der tror jeg det kommer til å bli en spenning i

politikken, og det vil nok komme forsøk på å vanne ut det 90/10-grepet ...» (Kommunal arealplanlegger 2018).

Informanten i sitatet peker på at sammenslåingen mellom de tre kommunene, kan føre til ytterligere friksjon rundt hvor den videre veksten skal skje, særlig ettersom Lillestrøm har blitt tildelt status som regional by. Selv om regionale føringer bidrar til å legitimere at Lillestrøm, Strømmen og Kjeller skal utgjøre tyngdepunktet for den kommende veksten, er det altså ikke gitt at føringene fra regional plan *ikke* utfordres i lokale forhandlinger. Det er dermed nødvendig å se nærmere på hvordan overordnede planmyndigheter håndhever regionale hensyn, når disse utfordres på det lokale nivået.

### 7.1.3 Veiledning, uttalelser og innsigelser

Så langt i analysen har jeg argumentert for at Skedsmo kommune er aktiv i å drive frem planer, utbyggingsprosjekter og samferdselstiltak som kan knyttes til prinsippene i den regionale areal- og transportplanen. Selv om planarbeidet, som det vil bli fremhevet i kapittel 7.2, ikke har vært problemfritt, er hovedtendensen at fortettingen rettes mot de prioriterte vekstområdene i LSK-triangelet. Men hva skjer når lokale planer og utbyggingsprosjekter kolliderer med forventningene fra det regionale nivået? Ettersom kommunenes virksomhet ikke er juridisk bundet av Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, kan det stilles spørsmål ved hvordan fylkeskommunen og statlige aktører håndhever planen. Her vil jeg trekke frem særlig to virkemidler.

For det første kan fylkeskommunen styrke den regionale planens gjennomføringskraft, ved å bistå kommunene i deres egen planlegging. I kapittel 2.2 beskrev jeg dette som fylkeskommunens veiledningsrolle. En informant i fylkeskommunens planseksjon (2018) forteller at fylkeskommunen er aktiv med å veilede Skedsmo kommune i planprosesser og utarbeidelse av planer, så sant kommunen ber om dette. Informanten viser til at *Regionalt planforum* har vært en særlig viktig arena for samarbeidet og dialogen med kommunale planmyndigheter. I planforumet kan kommunene presentere sitt arbeid og sine synspunkter rundt en sak, og få tilbakemeldinger fra overordnede myndigheter.

For det andre kan fylkeskommunen, fylkesmannen og statlige fag- og sektormyndigheter understøtte regional plan gjennom å uttale seg til plansaker, og fremme innsigelser når vesentlige regionale eller nasjonale hensyn ansees som truet: «... Fylkesmannen og innsigelsesapparatet skuldrer jo veldig til den planen, så hvis vi viker fra den så kommer

innsigelsene raskt og vi får smell på fingeren med en gang ...» (Arbeiderparti-politiker 2018). Kommunalpolitikeren løfter blant annet frem en plansak som dreide seg om å omregulere Lundjordet på Skedsmokorset, til etablering av en ny idrettshall. Det aktuelle grepet, som lå i forslaget til dagens kommuneplan, medførte innsigelser fra overordnede planmyndigheter, som bunnet særlig i nasjonale vernehensyn. Han peker også på at de har mottatt innsigelser mot lokale parkeringsbestemmelser, der kommunen åpnet for å dempe kravet til maksimalt antall parkeringsplasser for eksempelvis boligprosjekter utenfor fortetningsområder. I etterkant av innsigelsene, har kommunen skjerpet kravet også utenfor fortetningsområdene, selv om minimumskravet til antall parkeringsplasser fortsatt består for boligprosjektene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017).

Utarbeidelsen av regional plan hviler på regionale og nasjonale hensyn i planleggingen, og prinsippene i planen tillegges derfor stor vekt når overordnede planmyndigheter skal uttale seg til kommunenes arbeid. Det fremkommer også eksplisitt i den regionale planen at et felles plandokument med klare forventninger, vil skape mer forutsigbarhet i dialogen mellom planmyndighetene og allmenheten. Resultatet kan derfor bli færre innsigelser (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2015). En særlig aktuell målkonflikt som illustrerer dette, dreier seg om hensynet til fortetting og byvekst nær kollektivknutepunkter kontra målet om å verne dyrket mark lokalt (se kapittel 5.2). Planen gir en avklaring rundt hvor hensynet til vekst bør veie tyngre enn vern, og hvor bevaring skal tillegges større vekt enn utbygging. Som det vil komme frem i neste delkapittel, finnes det imidlertid flere unntak der ulike tolkninger av planen har resultert i uenigheter om innsigelsene.

## **7.2 utfordringer for oppfølgingen**

Min analyse har vist at Skedsmo og Lillestrøm i stor grad følger opp ambisjonene i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Samtidig opplever både kommunen og utbyggerne i Lillestrøm at det er visse konfliktområder, som kan vanskeliggjøre oppfølgingen av regional plan. utfordringene dreier seg både om ulike tolkninger av planen, motstand fra befolkningen og avvikling av gamle planer, men knytter seg også til organisatoriske forhold.

### **7.2.1 Tolkninger av regional plan**

Selv om areal- og transportplanen kan skape større forutsigbarhet rundt regionale og nasjonale forventninger til planleggingen, er det ikke gitt at planen tolkes på samme måte av ulike aktører.



En utbygger kan, som jeg har poengtert, oppfatte føringene i regional plan som et signal om at Lillestrøm må utvikles raskere, høyere og tettere. Planleggerne i kommunen viser også forståelse for at byen må fortettes, men legger samtidig vekt på at dette er en langsiktig og helhetlig prosess. Tolkingsproblemet dreier seg imidlertid også om selve innholdet i planen. Regional plan forutsetter eksempelvis at 90/10-vekstfordelingen skal gjelde for de prioriterte satsingsområdene, men oppfordrer samtidig til at det må gjøres lokale avveininger ved fortettingen (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2015, s. 26). Planen preges derfor av en viss fleksibilitet, som kan gi rom for ulike oppfatninger. En informant i Skedsmo kommune peker for eksempel på målkonflikten om vekst kontra vern, der man kan ha ulike meninger om hvor de ulike prioriteringene skal gjelde:

«... Under forrige kommuneplanrullering så har vi et sted som heter Leirsund, som er i neste stasjon da, og det er en del av gamle Skedsmo og der bor det ikke så mange, men der er det en stasjon og togavgang hver halvtime. Og der mener vi at det skal være innfartsparkering og kunne bygges litt hvis vi skal innenfor den 90/10-fordelingen, men da fikk vi innsigelse på alt.» (Arbeiderparti-politiker 2018).

Selv om det presiseres i den regionale planen at det skal gjøres lokale avveininger, opplever kommunalpolitikeren likevel at enkelte idealer i planen blir for rigide. Splittede tolkninger av areal- og transportplanen, kan derfor føre med seg krevende planprosesser.

## **7.2.2 Eldre planer og reguleringsforhold**

Et ytterligere dilemma dreier seg om hvordan man skal håndtere tidligere planer og reguleringsforhold, som ikke svarer til prinsippene i regional plan. Som jeg diskuterte i teorikapitlet, kan det argumenteres for at det foregår et skifte i hvordan byer og forsteder planlegges sammenlignet med tidligere. Men parallelt med at bærekraftaspekter tillegges større vekt i arealplanleggingen, er det rimelig å anta at eldre reguleringsforhold kan kollidere med nyere plandokumenter. I regional plan for areal og transport oppfordres det til at man gjør nødvendige justeringer i dagens kommuneplaner, særlig når det gjelder uregulerte områder, sånn at kommunale og regionale strategier skal samsvare med hverandre (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2015). I Skedsmo foregår det for eksempel et arbeid med en ny kommuneplan for 2019-2030. En utbygger viser imidlertid til at det er en utfordring at eldre planer kan bli liggende på vent, fordi prosessen med å realisere dem ofte går langsomt:

«Det tas jo inn områder i kommuneplanen, hvor det tar lang tid å få det realisert. Det skal jo kanskje via sånne områdereguleringer i offentlig regi, og så har man ikke kapasitet til å gjennomføre det. Vi har jo flere områdeplaner i Skedsmo kommune, som har ligget på vent over flere kommuneplanreguleringer. Si at det er områder som har vært inne i kommuneplanen over flere perioder, men så tar ikke kommunen initiativ til den neste planfasen. Det bør jo ligge en forpliktelse til at man skal iverksette videre planarbeid, når man tar inn områder i kommuneplanen.» (Lokal utbygger I 2018).

Ettersom Lillestrøm over lengre tid har fortettet rundt jernbanestasjonen, og utviklet en kvartal- og gatestruktur som er tilrettelagt for videre byvekst, har kommunale planer derimot i stor grad sammenfalt med føringene fra regional plan (Arbeiderparti-politiker 2018). I arealplankartet til Skedsmo kommune (2019a), kommer det imidlertid frem at Lillestrøm har betydelige stasjonsnære arealer som er regulert til boligbebyggelse. Fordi mye av det regulerte området i dag preges av småhusbebyggelse, kan det, på den ene siden, begrense noe av fortettingen rundt stasjonen. Men det kan også være problematisk, gjennom å bidra til befolkningsmotstand mot transformasjonsprosjekter nær disse boligområdene; et dilemma som jeg redegjør for i det følgende.

### **7.2.3 Medvirkning og motstand**

En rask titt på Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, viser at planen har påfallende lite å si om befolkningsmedvirkning og innbyggermotstand. Selv om medvirkning er lovfestet gjennom plan- og bygningsloven (PBL, 2008, §§ 5-1 til 5-7), er dette på mange måter et paradoks. Den regionale planen legger opp til vesentlig fortetting og byvekst i regionbyene, og vil følgelig berøre innbyggerinteresser i de aktuelle utviklingsområdene. Det er derfor ikke ubegrunnet at den kommunikative og samarbeidende plantenkningen har fått gjennomslag i de siste årene. I disse teoriene vises det nettopp til at innspill fra forskjellige grupper bør inkluderes i planprosessene, slik at man skaper dialog og gir rom for ulike tolkninger (Fainstein, 2000). Selv om det jobbes aktivt i Skedsmo med å involvere befolkningen i planprosesser, erkjenner enkelte informanter at medvirkning kan være vanskelig:

«Det er jo en ting som vi på en måte aldri kan få nok av, og vi ser jo at man her er åpne for nye ideer ... [Vi] snakker veldig mye om det nå når vi skal bli én [Lillestrøm] kommune. Særlig for å få den forståelsen på hvordan byen spiller i området, og hvordan

vi må forstå omlandet vårt. I den prosessen, som er veldig krevende, så er jo innbyggermedvirkning noe av det som vi tenker veldig mye på.» (Arbeiderpartipolitiker 2018).

Når det gjelder innbyggermedvirkning og lokal motstand, kan prinsippene i den regionale areal- og transportplanen reise særlig to dilemmaer. 1) For det første ser man at motstanden mot fortetting ofte kommer fra eldre innbyggere som har bodd relativt lenge i Skedsmo, og dermed reagerer når utbyggingsprosjekter berører deres nabolag (Kommunal arealplanlegger 2018, Venstre-politiker 2018). Ifølge Fainstein (2000) kan et slikt dilemma knyttes til det mye omtalte NIMBY-syndromet, som betegner at den lokale motstanden ofte tiltar når innbyggere opplever fysiske inngrep rettet mot deres bosted. 2) For det andre opprettholder regional plan et langsiktig perspektiv, noe som innebærer at man også planlegger for fremtidige generasjoner. Selv om klimavennlig byutvikling tillegges stor vekt i dagens planer og utbyggingsprosjekter, har det ikke alltid vært slik. Mange av dagens forsteder og drabantbyer representerer en modernistisk byplanlegging fra 1900-tallet, der planmyndighetene forsøkte å sikre innbyggerne boliger av relativt god standard utenfor industribyene. Dette kom, som (Røe, 2017b) diskuterer, særlig til uttrykk ved forstadsutbyggingen i Norge og andre nordiske land. Offentlige myndigheter førte en aktiv boligpolitikk, og planleggingen understøttet på denne måten sosiale velferds målsettinger. Forstadsutbyggingen har samtidig blitt kritisert i etterkant for å bidra til økt bilbruk og transportutslipp, og betydelige arealbeslag på grunn av en spredt utbygging (Bontje, 2004; Hall, 2002; Røe & Saglie, 2011). En stor andel av dagens eldre innbyggere i Skedsmo og Lillestrøm, har derfor antakeligvis vokst opp i eneboliger og tilpasset seg et bilbasert samfunn; i sterk kontrast til forandringene som regional plan legger opp til. Innen kommuneadministrasjonen pekes det derfor på at man planlegger for en ny generasjon av innbyggere, som muligens vil være mer tolerante overfor endringsprosessene:

«... Spesielt innbyggerinvolvering er derimot vanskelig, for disse unge barnefamiliene som skal leve det gangbare livet er jo ikke her. Det er noe med at vi bygger for nye innbyggere som ikke er her, og dermed ikke har en stemme. Og når vi vender oss mot befolkningen, så er det jo fortsatt slik at det er de gamle og sinte som høres mer. Jeg føler ikke at vi har kommet på sporet av noen metoder, som er overbevisende der.» (Kommunal plansjef 2018).

Det er også en tendens til at visse typer planer og utbyggingsprosjekter, reiser større uenigheter enn andre. En Venstre-politiker (2018) peker eksempelvis på at fortetting og transformasjon på overflateparkering og tidligere industriområder, gjerne genererer mindre motstand enn hvis man bygger ut nye boligblokker i et eksisterende nabolag. Informanten trekker blant annet frem områdereguleringen og utbyggingsplanene for Strømmen Øst, som har vekket tydelige protester fra beboerne i deler av villastrøket som berøres av planen. I kapittel 7.1.2, nevnte jeg etableringen av en kollektivakse mellom Kjeller, Lillestrøm og Strømmen, som er et eksempel på at også transport- og samferdselstiltak kan skape merkbare reaksjoner. Selv om befolkningsmedvirkning altså kan være krevende, bør det likevel ikke betraktes som en hindring for å realisere målsettingene i regional plan. I stedet argumenterer jeg for at medvirkning må sees som en anledning til å forstå innbyggernes behov, slik at man også kan oppfylle sosiale bærekraftmål i byutviklingen (se kapittel 3.2).

#### **7.2.4 Tidspress og kapasitetsutfordringer**

Flere av informantene i denne studien, viser til at Skedsmo kommune preges av kapasitetsutfordringer og tidspress. Dette kan ha flere årsaker. I kapittel 5.3 kom det frem at tidspress kan sees i sammenheng med plankravet i kommuneplanen, om at det skal utarbeides områdereguleringer og overordnede planer for en rekke utvalgte steder. Etter hvert som fortettingen og utbyggingspresset i Lillestrøm tiltar, kan slike områdereguleringer oppta mye tid og ressurser. Denne faktoren trekkes også frem av en utbygger:

«... En områdeplan involverer jo mange grunneiere og interesser, så jeg har jo også diskutert om det er riktig måte å gjøre det på. Jeg tror man skal bruke en kommunedelplan, som gir litt mer rom da. Det sees jo ofte at man blir veldig detaljfokusert, og drar med seg for mye detaljer slik at planen blir for kompleks ...»  
(Lokal utbygger I 2018).

Men manglende kapasitet kan også skyldes mer organisatoriske forhold i kommuneadministrasjonen. Teoriene om den markedsorienterte bypolitikken og New Public Management (NPM) gir en interessant innfallsvinkel til å forstå disse utfordringene. På den ene siden har planleggingsfeltet, som Nordahl (2015) diskuterer, vært sterkt markedsdrevet i de siste årene, og preges i økende grad av en privatinitiert utvikling. Stadig flere private detaljreguleringer og utbyggingsprosjekter, kombinert med utarbeidelse av de overordnede

planene, kan legge press på kommunens plankapasitet. Med fremveksten av reformbølgen New Public Management fra 1980-tallet (Christensen & Lægred, 1999), innebærer kravet om økt effektivitet og privatisering av offentlige samfunnsfunksjoner at ressursene belastes ytterligere. Ifølge en Venstre-politiker (2018) har planavdelingen ved Skedsmo i tillegg hatt en del utskiftning blant tilsatte i de senere årene, selv om man nå øker ressursene for å bedre kapasiteten og få fortløp i planprosessene.

## 7.3 Implikasjoner for kommunens styringsrolle

For å belyse hvordan Skedsmo kommunes styringsrolle har utviklet seg, særlig i lys av den regionale planen, er det nødvendig å undersøke arbeidsdelingen og samhandlingen med utbyggerne mer inngående. Med utgangspunkt i klassifiseringen til Saglie et al. (2015, s. 30-31), kan det likevel gjøres noen foreløpige tolkninger.

1) For det første, kan det argumenteres for at Skedsmo kommune styrker sin rolle som *rammesetter for utbyggerne*. Utarbeidelse av kommunale planstrategier og overordnede planer er ikke et nytt plangrep, men med føringene fra den regionale planen blir det enda viktigere for kommunen å klargjøre de langsiktige linjene for utviklingen i Lillestrøm. Gjennom å utarbeide områdereguleringsplaner, by- og samferdselsplaner, kommuneplaner og andre overordnede plandokumenter, legger kommunen både retningslinjer og bestemmelser for markedsaktørens prosjekter. 2) For det andre opprettholder kommunen, ved den politiske ledelsen, fortsatt *endelig beslutningsmyndighet*, gjennom å vurdere og fatte vedtak i samtlige plansaker. At den regionale areal- og transportplanen blir så avgjørende for uttalelser og eventuelle innsigelser fra overordnede planmyndigheter, kan imidlertid tyde på en slags maktforskyvning fra det lokale til det regionale og nasjonale nivået. Selv om utbyggerne oftest utarbeider planforslag og kommunens politiske nivå behandler dem, blir regional plan et sentralt argument når innsigelsesmyndighetene (især fylkeskommunen) bringes inn i planprosesser. Kommunens beslutningsmyndighet vil derfor også bero på de hensyn som fremkommer i den regionale planen, og andre føringer fra overordnede myndigheter. Det er i en slik sammenheng at (Røe, 2017a) beskriver oppblomstringen av en ny-rasjonalistisk byplanlegging i vestlige byer, preget av overordnede målsettinger og hierarkiske styringsprosesser. 3) For det tredje, så jobber Skedsmo kommune i økende grad *initierende og handlingsutløsende* overfor utbyggere i Lillestrøm. Dette utspiller seg blant annet ved at Skedsmo engasjerer seg i det lokale eiendomsforumet, og inngår i nær dialog med utbyggerne. Men kommunen kan også sies å

opptre initierende og handlingsutløsende gjennom arbeidet med overordnede planer, som skal legges til grunn for utbyggernes detaljreguleringer og byggeprosjekter. Ettersom Lillestrøm skal utvikles som regional by, legger kommunen også vekt på å tiltrekke store og ressurssterke eiendomsaktører som kan skape en helhetlig utvikling:

«Vi ønsker jo en miks [av utbyggere], men det som vi ser har vært en utfordring noen steder er at man ikke har store nok aktører som har kraft til å bygge et større område under ett da. Vi har jo et minimumskrav på regulering ved at man skal regulere et helt kvartal om gangen, minst. Men det å kunne se flere kvartaler i sammenheng, enten om man som utbygger går sammen med andre eller i seg selv er stor nok til å kunne løfte dette her på egenhånd ...» (Venstre-politiker 2018).

4) For det fjerde, har den regionale planen blitt gjenstand for *forhandlinger* mellom kommunen og utbyggerne, om utviklingen av Lillestrøm og tiliggende områder. Dette kan blant annet knyttes til Forester (1987) sin teori om forhandlingsplanlegging, der planmyndigheten i økende grad forstås som en forhandlingsaktør i møte med private eiendomsinteresser. Men forhandlingene er også interessante sett ut ifra nyliberale perspektiver og NPM-tenkningen. Ettersom man går i retning av en mer prosjekt- og markedsbasert byutvikling, blir forhandlingsplanleggingen viktig for å klargjøre utbyggingsavtaler, rollefordeling og partnerskap mellom offentlige planmyndigheter og private utbyggere; også når målsettingene i regional areal- og transportplan skal realiseres. Et viktig spørsmål for kommunen, har for eksempel dreid seg om hvordan man skal avveie hensynet til vekst kontra vern i Lillestrøms småhusområder. En av informantene i Skedsmo, gir en interessant beskrivelse av hvordan lokale planmyndigheter og private aktører forholder seg til fortetting omkring småhusområdene:

«Vi [i kommunen] har vært veldig standhaftig akkurat der, og unngått å gå løs på småhusområdene. Det har vi vært ganske tøffe med, med tanke på sånne større prosjekter da. Men det har jo vært mulig å fradele en tomt i hagen og sånt hvis det har vært stor nok tomt, men vi har prøvd å begrense det. Men enkeltutbyggerne kommer jo til oss, og ønsker å ta ut maksimal utnyttelse. De kaster det beste de har av arkitekter og konsulenter mot oss.» (Kommunal arealplanlegger 2018).

Mens de lokale planmyndighetene har tilstrebet at fortettingen i størst mulig grad skal skje utenfor småhusområdene, forsøker altså kommersielle utbyggere å presse gjennom egne

prosjekter. I analysen har jeg for øvrig vist at forhandlingene også kan dreie seg om sammensetningen av ulike funksjoner i utbyggenes prosjekter, og hva slags utnyttelsesgrader som skal gjelde. Såkalte rekkefølgebestemmelser er et sentralt element i disse forhandlingene, og går ut på at kommunen utarbeider særskilte rekkefølgekrav for ulike tiltak i en plan som skal realiseres, og føringer for hva slags funksjoner som kreves opparbeidet før utbyggingen kan igangsettes (PBL, 2008, § 12-7 nr. 10). Spørsmålet om hvordan ansvarsfordelingen og kostnadene skal fordeles mellom kommunen og utbyggerne, er imidlertid omdiskutert. Mens kommunen benytter rekkefølgebestemmelser for å sikre helhet i byutviklingen, som i Lillestrøm Øst-planen, opplever flere av utbyggerne at enkelte av kravene kan være kostbare og krevende å forholde seg til (Lokal utbygger I 2018, Lokal utbygger III 2018).

## 7.4 Sammenfatning

I dette kapitlet har jeg undersøkt den første underproblemstillingen i masteroppgaven, som dreier seg om hva slags betydning regional plan har hatt for kommunens rolle og prioriteringer i planleggingen av Lillestrøm.

Det er her viktig å skille mellom planens faktiske virkning på arealplanleggingen, og de tendenser som skyldes bakenforliggende faktorer fra før planen ble vedtatt. Flere av informantene peker eksempelvis på at utviklingen i Skedsmo og Lillestrøm har samsvart med prinsippene i areal- og transportplanen allerede før den ble vedtatt, og det kan derfor stilles spørsmål ved hvor avgjørende planen egentlig har vært. Samtidig fremkommer det at regional plan har bidratt til å tydeliggjøre regionale og nasjonale forventninger ytterligere, og på denne måten blitt en slags «tvangstrøye» for kommunen. Dette innebærer, på den ene siden, at innsigelsesmyndighetene trekker på regional plan når de skal uttale seg til og vurdere plansaker. På den andre siden, skaper det også større forutsigbarhet for kommunen og utbyggerne rundt hvor innsigelsene mest sannsynlig vil komme. Det er derfor ikke ubegrunnet at man har satt i gang en betydelig utvikling av Lillestrøm Øst, som ligger sentralt til ved jernbanestasjonen. Sett bort ifra konkrete planer og utbyggingsprosjekter, er det også en økende tendens at Skedsmo og Lillestrøm inngår i plansamarbeid, ulike avtaler, og andre arenaer for samarbeid og dialog; enten gjennom Samarbeidsrådet for Nedre Romerike (SNR), Kunnskapsbyen Lillestrøm, Lillestrøm Eiendomsforum eller engasjementet i byvekstavtaler. Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus legger eksplisitt opp til slike samarbeidsformer. Jeg har også fremhevet flere utfordringer som kan vanskeliggjøre oppfølgingen av regional plan. Det

kommer blant annet frem at prinsippene i planen, særlig 90/10-vekstfordelingen, kan tolkes ulikt av de forskjellige planleggingsaktørene. Eldre reguleringsforhold, kapasitetsutfordringer i kommunen og lokal motstand fra befolkningen, er også forhold som kan skape dilemmaer når Lillestrøm skal utvikles som regional by.

Inntrykket så langt er at Skedsmo kommune har opprettholdt en relativt sterk tilstedeværelse i byutviklingen av Lillestrøm, men at styringsrollen utfordres både hierarkisk og horisontalt. Gjennom å ilegge rammer for arealplanleggingen og arbeide initierende og handlingsutløsende, forsøker kommunen å sikre en langsiktig og helhetlig utvikling, som knyttes til regional plan. Samtidig kan fylkeskommunen og andre innsigelsesmyndigheter trekke på areal- og transportplanen hvis kommunen, gjennom dens endelige beslutningsmyndighet, behandler plansaker i strid med forventningene fra regionnivået. Horisontalt, kan kommunen også forstås som en forhandler i interaksjon med utbyggerne som utarbeider planer på detaljnivå. Disse forhandlingene åpner for utbyggingsavtaler, rollefordeling og partnerskap mellom kommunen og utbyggerne, når ambisjonene i regional plan skal realiseres.



## 8 Regional plan: kommunens samhandling med utbyggere

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus er et offentlig initiert plandokument. Men for å belyse hvordan planen virker lokalt i Lillestrøm, må vi også forstå hva slags betydning regional plan har for samhandlingen mellom Skedsmo kommune og engasjerte utbyggere i byutviklingen. En uttalt målkonflikt ved planstrategien for Osloregionen, dreier seg nettopp om avveiningen mellom en offentlig styrt arealplanlegging kontra markedsaktørens spillerom (Plansamarbeidet, Udatert). I dette kapitlet tar jeg derfor for meg oppgavens andre underproblemstilling, som omhandler samspillet mellom kommunen og private utbyggere i lys av den regionale planen.

### 8.1 Fra «government» til «governance»

Dagens i stor grad markedsbaserte og pluralistiske byutvikling, står i kontrast til etterkrigstidens modernistiske planlegging i mange vestlige byer. Som jeg beskrev tidligere, var etterkrigstidens arealplanlegging i Skedsmo og Lillestrøm i stor grad basert på utarbeidelsen av offentlig initierte generalplaner. Planleggingen bar sterkt preg av en «government-mentalitet» (Amdam, 2012) eller hierarkisk styringslogikk (Saglie et al., 2015), og generalplanene hadde tydelige paralleller til Hudson et al. (1979, s. 388) sin betegnelse på den synoptiske styringslogikken. Det vil si at byplanleggingen hovedsakelig ble betraktet som et offentlig anliggende, og bygde på hierarkiske forhold mellom planmyndighetene. Dette kom særlig til syne gjennom de overordnede planene, som uttrykket en offentlig optimisme og vilje til å håndtere den kommende veksten på et helhetlig nivå (Sandnes, 2017). På et høyere geografisk nivå, kan i tillegg etterkrigstidens regionplanarbeid i Osloregionen (Rasmussen, 2003) sees i sammenheng med modernismens planlegging. Fordi disse planene skulle danne grunnlaget for kommunenes egne generalplaner, måtte altså Skedsmo også forholde seg til regionale og nasjonale føringer i den lokale planleggingen.

I dag kan det argumenteres for at arealplanleggingen i Skedsmo er mer preget av en markedsorientert og nettverksbasert bypolitikk. Analysen i kapittel 7 har allerede vist at denne styringslogikken, blant annet, griper om seg gjennom at Skedsmo samarbeider og etablerer avtaler med aktører fra ulike forvaltningsnivåer og sektorer. Engasjementet i Kunnskapsbyen Lillestrøm og Lillestrøm Eiendomsforum, men også til en viss grad arbeidet med å utforme

byvekstavtaler og kommunens deltakelse i det interkommunale samarbeidsrådet for Nedre Romerike, uttrykker dermed overgangen til governance-regimet. Sett ut ifra et inkrementelt planleggingsperspektiv (Hudson et al., 1979; Lindblom, 1959) gjenspeiler denne utviklingen at kommunens fagfolk og beslutningstakere ikke alene kan drive byutviklingen av Lillestrøm, men heller må involvere et nettverk av ulike aktører for å komme frem til adekvate løsninger. Utviklingen av Lillestrøm Øst-området er særlig aktuell i denne sammenhengen. Til grunn for Lillestrøm Øst-planen lå et interregionalt byutviklingsprosjekt, «STRAKKS», som involverte kommuner, fylkeskommuner og kunnskapsinstitusjoner i både Norge og Danmark. Hensikten med STRAKKS-prosjektet har vært å danne nettverk, utvikle kompetanse og skape modeller i arbeidet for en kunnskapsbasert byutvikling (Interreg, Udatert). I kommunen påpekes det at man har dratt stor lærdom av dette i planleggingen av Lillestrøm:

«... I 2008-2010 så hadde vi et felles byutviklingsprosjekt med Aalborg. Det er jo det som er Lillestrøm Øst-utviklingen. Hele området var jo på en måte en casestudie for samarbeidet vi hadde med Aalborg, i et interregprosjekt som vi kalte *STRAKKS*. Så i prosjektet la vi grunnlaget for tenkningen som vi har implementert i Lillestrøm Øst ... Så vi er opptatt av å lære og lære bort. Jeg tror at samarbeid fører til at man sannsynligvis får bedre løsninger til slutt, enn om man hadde sittet inne her på rådhuset og prøvd å tenke store tanker på egenhånd.» (Venstre-politiker 2018).

STRAKKS-prosjektet demonstrerer at kommunale planmyndigheter har viljen til å engasjere seg i nettverk og samarbeidsformer, for å omsette kunnskapen til praksis. Men den markeds- og nettverksbaserte bypolitikken kommer også frem på andre måter, særlig i forholdet til private utbyggere.

### **8.1.1 Regional plan og utbyggerinteresser**

Flere av informantene i denne studien oppgir at utbyggerens interesse for byutviklingen av Lillestrøm, har økt i de senere årene. Man kan ikke se bort ifra at den regionale planen, gjennom å generere oppmerksomhet rundt Lillestrøms potensial som regional by, har bidratt til å forsterke investeringsviljen i området. Denne tolkningen er i samsvar med NIBR-studien som løftes frem av Nordahl (2012, s. 177-178). Undersøkelsen viste at eiendomsutbyggere gjerne investerer i byutvikling i steder der man får avklart overordnede planer og rammer. Områder der offentlige planmyndigheter allerede har tydeliggjort at man ønsker utbygging og

transformasjon, kan derfor stimulere utbyggernes investeringer. Lillestrøms rolle i regional plan ser ut til å ha en slik virkning:

«... Vi har jo satset på langsiktige transformasjonsområder i Lillestrøm, fordi vi har tro på Oslo som storbyregion – og hvordan det kommer til å påvirke Lillestrøm ... Så vi ser for oss at etterspørselen til Lillestrøm kommer til å øke, både for folk som skal bo og jobbe der. Så det har vel vært grunnlaget for å velge ut Lillestrøm da.» (Ekstern utbygger I 2018).

Videre kan den økte utbyggerinteressen også bunne i at kommunale planmyndigheter, i lys av Lillestrøms rolle som prioritert vekstområde i regional plan, forsøker å tiltrekke næringsaktører som kan investere i utviklingen. Dagens markedsbaserte byutvikling innebærer at kommersielle utbyggere ofte står for prosessen med å klargjøre utbyggingsprosjekter og tilføre kapital (Nordahl, 2012), og for at Skedsmo skal kunne realisere ambisjonene i areal- og transportplanen er det vesentlig at man får med markedsaktørene. En kommunal arealplanlegger (2018) peker for eksempel på at flere utbyggere antakeligvis mener at Lillestrøm har vært for dårlig til å absorbere sin andel av veksten i Romerike. Det rammesettende, initierende og handlingsutløsende arbeidet, som å styrke dialogen med utbyggerne samtidig som områdereguleringer og byutviklingsplaner klargjøres, er derfor blitt tydeligere i kommunens bypolitikk. Dette kom særlig til syne ved arbeidet med Lillestrøm Øst-planen, der prosjektet foregikk som et samarbeid mellom Skedsmo kommune og flere private aktører:

«... For cirka 5-6 år siden, gikk vi inn på Lillestrøm, der vi har kontorer, og deltok i utviklingen av en hel bydel; der vi er tre utbyggere, som sammen med kommunen har utviklet Lillestrøm Øst ... [D]et er unikt at det kommer tre konkurrerende utbyggere samlet til kommunen, og ber om å starte en byutviklingsplan. Det er liksom ikke normalt at det skjer sånn, men kommunen var også aktiv part i dette.» (Ekstern utbygger III 2018).

Denne formen for etablering av offentlig-privat samarbeid er et sentralt element i overgangen fra den rasjonelle og hierarkiske styringslogikken, til mer nyliberale og entreprenørielle planstrategier (Sager, 2015b). Samtidig er det interessant at engasjerte utbyggere har observert at veksten i Lillestrøm har vært lavere enn forventet, men er bevisste på at man kan realisere felles ambisjoner gjennom å knytte sterkere bånd til kommunen.

## 8.1.2 Utarbeidelse av planforslag

Mye av samspillet mellom kommunen og markedsaktørene foregår ved at utbyggerne legger frem planforslag, som deretter behandles og vedtas ved det politiske nivået. Dette gir markedsaktørene, men også kommunen, et mulighetsrom for å påvirke hvilken retning utviklingen i Lillestrøm skal ta.

Selv om hovedmålet i regional areal- og transportplan er å fremme en bærekraftig og konkurransedyktig utvikling, har planmyndighetene og utbyggerne ofte dels ulike interesser i planprosessen. I kraft av at utbyggerne er kommersielle aktører som opererer innenfor markedet, er det avgjørende at prosjektene deres er lønnsomme og innebærer lav investeringsrisiko. Dette fordrer også en viss grad av forutsigbarhet rundt hvordan kommunen og det lokale planverket, stiller seg til fremtidig utvikling og transformasjon i Lillestrøm. En informant påpeker blant annet at de mest ressurssterke utbyggerne kan holde av tomter, eller sette prosjekter «på vent», hvis lokale planer ikke er tilstrekkelig avklart; noe som enkelte mener har vært en utfordring i Lillestrøm (Lokal utbygger III 2018). Sett ut ifra et forhandlingsperspektiv, kan areal- og transportplanen derfor gi utbyggerne et vesentlig argument for å bygge høyere og tettere. Dette blir naturligvis et enda større dilemma hvis det lokale planrammeverket ikke er i tråd med nasjonale og regionale føringer.

Men selv når de ulike planene stemmer overens, kan sprikende tolkninger av *prosessen* for å nå de regionale målene skape friksjon mellom, på den ene siden en rask vekst, og på den andre siden helhetlig og langsiktig planlegging (se kapittel 6.3). For mens utbyggerne gjerne refererer til regional plan når de sender inn planforslag som innebærer høy arealutnyttelse, kan også kommunen vise til overordnede planer og retningslinjer. Kommunen kan blant annet peke på regional plan når man skal argumentere mot utbyggingsplaner utenfor LSK-triangelet. Men det er i tillegg en utfordring å tilrettelegge for en flerfunksjonell by, der man har en tilstrekkelig andel av næringsfunksjoner sentralt. Også her kan den regionale areal- og transportplanen understøtte kommunen i forhandlinger med utbyggerne. Mens enkelte utbyggere har anledning til å avstå fra å utvikle tomter som de besitter (og potensielt bruke dette som et pressmiddel), kan kommunen, på tilsvarende måte, avvente regulering av tomter inntil man får inn planforslag som legger opp til næringsfunksjoner (Venstre-politiker 2018).

### 8.1.3 Utbygger- og politikerrelasjoner

De folkevalgte politikerne i Skedsmo kommune skal, på bakgrunn av deres endelige beslutningsmyndighet, avveie en rekke hensyn ved behandlingen av planforslag. På den ene siden utøver regionale og nasjonale planmyndigheter innflytelse på politikernes beslutninger, gjennom å blant annet utarbeide overordnede planer og retningslinjer. Regional plan for areal og transport er et eksempel på dette. På den andre siden må kommunalpolitikere i tillegg forholde seg til lokalbefolkningen som de representerer, og utbyggingspress fra kommersielle aktører.

Parallelt med forventningene fra regional plan om at Lillestrøm skal vokse i de kommende årene, er det en tendens til at utbyggerne i Skedsmo bedriver en slags lobbyisme for å styrke båndene til det politiske nivået. Det vil si at utbyggerne oftere etterspør møter med kommunale politikere (Arbeiderparti-politiker 2018) og gjerne har politiske kontakter. Gjennom å knytte relasjoner til det politiske nivået, kan utbyggerne presentere sine egne planforslag og synspunkter. Tatt i betraktning at planavdelingen i Skedsmo preges av kapasitetsutfordringer, vil det være svært nyttig for utbyggerne å få en viss politisk klarhet i reguleringsrisikoen knyttet til deres prosjekter. Ifølge en utbygger hender det også at politikerne støtter opp om deres planforslag, og går imot planavdelingens innstilling. Utbyggere har altså henvendt seg til politikerne for å få gjennom egne saker (Ekstern utbygger III 2018). En mulig tolkning er at regional areal- og transportplan styrker presset overfor de folkevalgte politikerne om å tilrettelegge for vekst, og at utbyggerne utnytter dette som et forhandlingskort.

Men relasjonen mellom utbyggerne og det politiske nivået bærer også preg av et gjensidig avhengighetsforhold. I et bærekraftperspektiv, får private investeringer og utbyggingsprosjekter en stadig viktigere rolle i kompaktbypolitikken. Utviklingen av Lillestrøm som regional by har derfor en vesentlig økonomisk dimensjon ved seg. Flere teoretikere (Andersen & Skrede, 2017; Røe, 2015) fremhever at kompaktbypolitikken kan sees i sammenheng med en urban og entreprenøriell vekststrategi, som dreier seg om å styrke byens konkurransekraft gjennom å tiltrekke mennesker, arbeidsplasser, privatkapital og investeringer. Lokale beslutningsmyndigheter kan derfor ha interesse av å tilrettelegge for at kommersielle utbyggere får realisert prosjekter med relativt høy arealutnyttelse, hvis planene kan bidra i utviklingen og profileringen av regionbyen Lillestrøm. En kommunal arealplanlegger (2018) forteller for eksempel at man har gått i «inflasjon av byggehøyder» i Lillestrøm, men at politikerne likevel har valgt å støtte opp om utbyggerne.

## 8.2 Dreining mot en gjenopptatt planoptimisme?

Parallelt med innflytelsen fra den markeds- og nettverksorienterte bypolitikken, ser man også ansatsen til det som Røe (2017a) beskriver som en revitalisering av overordnet offentlig planlegging; det vil si at offentlige myndigheter, gjennom hierarkiske styringsprosesser, igjen får en mer sentral rolle i arealplanleggingen. Jeg har tidligere sett denne betegnelsen i sammenheng med Aarsæther et al. (2012, s. 18) sin diskusjon om en ny planoptimisme; altså en fornyet interesse for planlegging og styring i by- og regionutviklingen. Den ny-rasjonalistiske styringslogikken innebærer ikke nødvendigvis at den entreprenørielle byutviklingen opphører, men uttrykker derimot at det trengs sterkere offentlig styring for å håndtere de miljømessige og sosiale utfordringene som mange byer i dag møter på. I Skedsmo og Lillestrøm har dette styringsregimet, som bærer tydelige likhetstrekk med den modernistiske byplanleggingen, også implikasjoner for samspillet mellom kommunen og utbyggerne.

### 8.2.1 Regional plan og miljømessig bærekraft

Røe (2017a, s. 248) påpeker at Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, i seg selv kan forstås som et produkt av en ny-rasjonalistisk planlegging i Osloregionen.

For det første, speiler regional plan et offentlig initiativ fra overordnede planmyndigheter til å fremme en miljøvennlig utvikling i Oslo og Akershus, og redusere utslippene fra transportsektoren. Ettersom ny-rasjonalismens planlegging kan sies å være en reaksjon på miljøutfordringene, er det aktuelt å se den i kobling til en grønn og klimaorientert bypolitikk, med flere tiltak som kommer til syne i Lillestrøm: kompakt byutvikling, byfornyelse og funksjonsblanding; infrastrukturtiltak rettet mot klimavennlige kjøretøy, syklande og gående; og restriktive tiltak på energiforbruk og parkeringsnormer for biler (Sager, 2015a, 2015b).

For det andre, bærer areal- og transportplanen også preg av å være ekspertbasert med uttalte faglige målsettinger, og realiseres gjennom hierarkiske styringsprosesser. Planen understøtter dermed Hudson et al. (1979) sin beskrivelse av den synoptiske styringslogikken, gjennom å utvise klare teknokratiske trekk. Skedsmo kommune og kommersielle eiendomsaktører i Lillestrøm har, naturligvis, en viktig rolle ved å ivareta ulike hensyn i planleggingen, men det er først og fremst regionnivåets politikk som legges til grunn for føringene i regional plan. Som jeg poengterte i kapittel 7, har planen også relativt lite å si om innbyggernes rolle i medvirkningsprosesser ved planleggingen.

For det tredje, kan den regionale planen hevdes å bære preg av en ny-rasjonalistisk planlegging, fordi den opererer på et såpass høyt geografisk nivå. I Skedsmo er det tydelig at planmyndighetene vektlegger en helhetlig byutvikling av Lillestrøm, ved at utbyggingsprosjekter ikke blir behandlet som atskilt fra hverandre, men heller sees i sammenheng. Det er særlig på bakgrunn av dette at kommunen tilstreber å få inn flere engasjerte eksterne utbyggere, som har ressurser og kapasitet til å utvikle flere kvartaler i sammenheng (Arbeiderparti-politiker 2018, Venstre-politiker 2018). At kommunen i tillegg til å trekke på regionale og nasjonale føringer, også initierer utarbeidelsen av en rekke overordnede planer, kan tyde på at den rasjonelle plantenkningen fortsatt står sterkt.

### **8.2.2 Offentlige krav og forventninger**

I lys av at den regionale planen gir uttrykk for en revitalisering av offentlig planlegging, og på denne måten innhenter mange av ideene fra modernismens bypolitikk, har også utbyggerne i Lillestrøm observert endringer i forholdet til kommunen. Selv om kommunens styringsrolle overfor utbyggerne først og fremst dreier seg om å sette overordnede rammer, være endelig beslutningsmyndighet, drive initierende arbeid og opptre som forhandler (Saglie et al., 2015), uttrykker enkelte utbyggere at kommunen nærmest har blitt en barriere for videreutviklingen av Lillestrøm:

«Den regionale planen legger jo egentlig opp til ganske høye føringer, om at det i knutepunktene skal fortettes. Utdfordringen er at byråkratiet på det lokale nivået ikke er like opptatt av det, og synes at alt over fem etasjer er høyt. Da stopper det litt opp, for da må man kjempe om hva fortetting og høy utnyttelse er. Så der føler jeg at det er byråkratiet i kommunen som vi bruker veldig mye tid på.» (Lokal utbygger II 2018).

Til tross for dagens i stor grad markedsbaserte byutvikling, må altså samspillet mellom Skedsmo og utbyggerne i Lillestrøm nyanseres. Areal- og transportplanen innebærer at kommunen forhandler med utbyggerne og tar høyde for at disse kan vise til regionale føringer for å få gjennom sine prosjekter. Men i tillegg stiller planmyndighetene krav for å sikre at veksten skjer på en kontrollert måte. Selv om dette tyder på at kommunen opprettholder en relativ sterk rolle overfor markedet, kan det også henge sammen med et økende press fra regionalt og nasjonalt nivå. Muligheten for at planforslag som strider imot regional plan blir fanget opp av innsigelsessystemet, innebærer at lokale planmyndigheter legger klare rammer

til grunn for utbyggernes planlegging. Kommunesammenslåingen mellom Skedsmo, Fet og Sørumsund er for øvrig også interessant i denne diskusjonen, og man kan stille spørsmål ved hvordan sammenslåingen vil påvirke kommunens styringsrolle. En potensiell mulighet er at kommunesammenslåingen vil forsterke den nye rasjonelle styringslogikken, og bygge opp under regional plan. Ettersom Skedsmo i dag preges av tidspress og kapasitetsutfordringer, kan tilførsel av ny kunnskap og kompetanse gi kommunen et enda bedre grunnlag for å drive helhetlig planlegging i tråd med regionale føringer. I Lillestrøm Eiendomsforum går det imidlertid også en diskusjon om hvorvidt kommunens omorganisering, kombinert med det store antallet overordnede planer, vil resultere i at prosjekter blir liggende på vent (Ekstern utbygger II 2018).

### **8.3 Sammenfatning**

Med lanseringen av Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, har Skedsmo kommunes styringsrolle og forhold til utbyggerne i Lillestrøm fått flere nyanser. Tar man utgangspunkt i den teoretiske litteraturen, kan planleggingen oppsummeres i tre hovedlinjer.

1) Dagens forsteder reflekterer i stor grad etterkrigstidens modernistiske og hierarkiske planlegging, som også preget utviklingen av Lillestrøm og Osloregionen. I denne perioden var planmyndighetenes utarbeidelse av overordnede planer et sentralt element ved plan- og styringsprosesser i Skedsmo kommune.

2) I de siste tiårene har man imidlertid gått i retning av en stadig mer markeds- og nettverksorientert arealplanlegging, der også kommersielle utbyggere posisjonerer seg. Kommunen engasjerer seg i økende grad i plansamarbeid og nettverk med andre planmyndigheter, forskningsmiljøer og næringsliv for å støtte opp om utviklingen av Lillestrøm som regional by. Den governance-baserte bypolitikken utspiller seg dermed både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Regional plan legger imidlertid ikke bare opp til disse samarbeidsformene, men har også implikasjoner for den lokale planleggingen som foregår mellom kommunen og utbyggerne. Et særlig interessant funn er at areal- og transportplanen tjener som en «trigger» for private aktørers tilstedeværelse i Lillestrøm. Fordi planen har avklart at Lillestrøm skal være et prioritert vekstområde og en voksende regional by, oppfatter utbyggerne at det blir mer attraktivt, og mindre risikofyllt, å investere i byutviklingen. Fra et forhandlingsperspektiv får de også et sterkere grunnlag for å argumentere om fortettingsplaner og utbyggingsprosjekter overfor kommunen. Men forhandlingene er gjensidige. De offentlige



aktørene i Skedsmo spiller nemlig også på den regionale areal- og transportplanen, når de skal understøtte en helhetlig og langsiktig planstrategi overfor utbyggerne.

3) Samspillet mellom kommunen og utbyggerne kan videre også sies å gjenspeile en ny-rasjonalistisk styringslogikk, lignende den modernistiske planleggingen fra tiårene etter krigen. Gjennom areal- og transportplanen har den hierarkiske og synoptiske styringslogikken igjen fått et grep, hvert fall på et overordnet geografisk nivå, og bidrar til å posisjonere regionnivåets politikk på lokal skala. På det lokale nivået kommer det frem at også kommunen tilstreber en merkbar styring og regulering overfor private markedsaktører, selv om utbyggerne fortsatt har vesentlig innflytelse på arealplanleggingen i Lillestrøm. Man kan dermed si at den nye planorienteringen både bidrar til å manifestere regionale og nasjonale føringer lokalt, samtidig som den også utfordrer kommunen til å benytte sin styringsrolle for å ivareta den overordnede bypolitikken. Ettersom utbyggerne står for mesteparten av dagens detaljreguleringer, kan også disse henvises til regionale og nasjonale føringer hvis de anser at kommunen ikke opptrer i samsvar med overordnede strategier.

## 9 Konklusjon

Lillestrøm skal, sammen med Strømmen og Kjeller, utgjøre et vesentlig tyngdepunkt for den kommende veksten i Osloregionen, og denne masteroppgaven viser at regional plan for areal og transport utgjør en viktig ramme for utviklingen. Gjennom oppgaven har jeg argumentert for at Lillestrøms omstilling til å bli en regional by, manifesterer seg både strukturelt (gjennom fysisk planlegging) og bypolitisk (i form av endrede plan- og styringsprosesser). Oppgavens hovedformål har vært å undersøke følgende problemstilling: *I hvilken grad har Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus påvirket kommunale planstrategier og styringsprosesser i Lillestrøm?* Jeg vil her presentere mine hovedfunn.

For det første, er det nærliggende å se den regionale areal- og transportplanen i sammenheng med forskningen på byspredning og forstadsutvikling. Regional plan fungerer som et oppgjør mot byspredning og utviklingen av bilbaserte suburbane bostedsområder, gjennom å legge opp til en flerkjernet og knutepunktbasert byutvikling, som skal styrke de regionale byenes rolle og integrasjon i Stor-Oslo. Lillestrøm, med stedets tradisjonelle bymessige kvaliteter, er et eksempel på en forstadsby som i stor grad har utviklet seg i tråd med prinsippene i areal- og transportplanen. Det samme mønsteret kan generelt også sies om Skedsmo i sin helhet. Kommunen har i flere år lagt vekt på fortetting og byutvikling innenfor det såkalte LSK-triangelet (Lillestrøm, Strømmen og Kjeller), og det er nettopp disse stedene som er utpekt som prioriterte vekstområder for Skedsmo i regional plan.

I kapittel 7.1.2 trakk jeg frem flere utbyggingsprosjekter og planer, som kan sees i kobling til regionale og nasjonale forventninger til arealplanleggingen. Selv om flere av planene representerer en fortetting innenfor det prioriterte vekstområdet, eksisterer det reguleringsforhold som legger opp til noe utvikling utenfor vekstområdet. Hvam, Vardeåsen og Solberg er eksempler på at planer og utvikling også kan komme utenfor LSK-triangelet. Men regional plan åpner for at 10 % av Skedsmo kommunes utbygging, kan skje som en vedlikeholdsvekst utenfor satsingsområdene. Generelt ser det ut til at planleggingen i det prioriterte vekstområdet legger vekt på effektiv arealutnyttelse, flerfunksjonalitet og miljøvennlige transporttiltak (som lav bilparkeringsandel og flere sykkelparkeringer). Selv om disse prosjektene ofte foregår på et relativt lavt geografisk nivå, har kommunen initiert flere overordnede planer som skal ivareta hensynet til en helhetlig og langsiktig byutvikling.

For det andre, spiller regional areal- og transportplan en viktig rolle i å forme den bypolitiske og styringsmessige konteksten for planlegging i Skedsmo. I den teoretiske litteraturen skilles det mellom en rekke styringslogikker i byplanleggingen, og disse knyttes gjerne til ulike perioder, fra etterkrigstiden til i dag. Den hierarkiske og synoptiske styringslogikken fra modernismens planlegging, hadde stor innflytelse på planleggingen av Osloregionen i etterkrigstiden. Region- og generalplaner (som generalplanen for Stor-Oslo fra 1950) ble utformet, og lå gjerne til grunn for kommunenes egen planlegging. Dette kan bidra til å forklare bakgrunnen for at LSK-triangelet, allerede fra 1960-tallet, ble tillagt så stor vekt i Skedsmos generalplaner, og i videre kommuneplaner.

Det er likevel klart at Lillestrøm, som mange andre byer, i de senere tiårene har gått i retning av en mer markeds- og nettverksorientert planlegging. En potensiell virkning av dette, har vært at Skedsmo kommunes styringsrolle i økende grad beror på, men også utfordres av, private eiendomsinteresser. Det vil si at stadig flere planer, særlig på et lavt geografisk nivå, utformes av private utbyggere. Den markeds- og nettverksorienterte styringslogikken kommer også til syne gjennom kommunens engasjement i nettverksdannelse, samarbeidsavtaler og andre arenaer for dialog, som legges til grunn for utviklingen i Lillestrøm og andre områder i regionen. Man kan dermed, til en viss grad, argumentere for at regional plan implementeres innenfor rammene av den markeds- og nettverksorienterte planleggingen i Skedsmo. I planen er det konkretisert at en samordnet areal- og transportplanlegging i Osloregionen, fordrer et samarbeid mellom ulike planleggingsaktører. Dette reflekterer både et syn på at kommunene ikke alene kan realisere prinsippene i areal- og transportplanen, og dermed må samarbeide med andre planmyndigheter, men må også sees i sammenheng med at størsteparten av dagens reguleringsplaner utformes av private utbyggere. Lillestrøm Eiendomsforum, som tilrettelegger for samhandlingen mellom Skedsmo kommune og de lokale utbyggerne, er dermed en viktig plattform for samarbeid og dialog. Det samme kan sies om nettverksorganisasjonen Kunnskapsbyen Lillestrøm, der kommunen samarbeider med næringslivet og ulike kunnskaps- og forskningsmiljøer.

Her er *forhandlingsperspektivet* (Forester, 1987; Saglie et al., 2015), som jeg diskuterte i kapittel 7 og 8, en relevant innfallsvinkel. Kommunen har en klar oppfatning av at den regionale planen understøtter det utviklingsmønsteret som Skedsmo og Lillestrøm i mange år har hatt, og at man må videreføre en langsiktig og helhetlig strategi. I kontrast til dette, viser utbyggerne til at man ikke har evnet å utnytte Lillestrøms potensiale som regionby, blant annet fordi det lokale byråkratiet «jobber mot» eller «forsinker» fortettingen. Denne holdningen kan

gjenspeile en interessekonflikt. Selv om kommunen og utbyggerne generelt deler oppfatningen av hva Lillestrøms rolle som regional by innebærer, kan tolkningene av *prosessen* sprike. Utbyggerne observerer forventningene fra fylkesnivået om veksten som skal skje i Skedsmo, og posisjonerer seg i området for å ta del i byutviklingen, inkludert å profitere økonomisk på eiendomsutvikling og bygging. Føringerne fra den regionale planen, kombinert med at private aktører utarbeider flesteparten av dagens planforslag, kan understøtte utbyggernes standpunkt om å intensivere utbyggingen. Dette kommer til syne når man ser på relasjonen mellom de private utbyggerne og lokalpolitikere i Skedsmo; utbyggerne er tydeligvis bevisste på «vekstpesset» som politikerne står overfor, og ser at kapasitetsutfordringer og lang saksbehandlingstid kan forsinke utviklingen. Det er derfor ikke uvanlig at utbyggerne henvender seg direkte til den politiske ledelsen, og bruker dette som en slags «snarvei» for å presentere og fremme sine prosjekter; en form for lobbyvirksomhet.

På den annen side kan det, som tilsynelatende gir utbyggerne et forhandlingskort i møte med kommunen, i stedet reflektere en revitalisering av planmyndighetenes styringsrolle. Den regionale planen utfordrer kommunen til å integrere overordnede hensyn i arealplanleggingen, og mye tyder på at Skedsmo forsøker å ta en relativt aktiv styringsrolle. Kapasitetsutfordringene og tidspresset som kommunen opplever, må derfor sees i sammenheng med at overordnet offentlig planlegging (som innebærer tids- og ressurskrevende områdeplaner), har blitt en så sentral del av strategien i Skedsmo. Det er derfor et interessant spørsmål om den ventede kommunesammenslåingen med Sørums og Fet kan bidra til å øke plankompetansen og -kapasiteten i det som skal bli til Lillestrøm kommune.

Her kan det trekkes paralleller til teoriene om den ny-rasjonelle og regionalt orienterte planleggingen. På et overordnet nivå, ser man at den regionale politikken har fått en styrket rolle i arealplanleggingen. Regional plan er eksempelvis førende for planleggingen i Skedsmo og Lillestrøm, og fylkeskommunen med andre innsigelsesmyndigheter har vist vilje til å fremme innsigelser i plansaker som avviker fra regionale og nasjonale forventninger. Dette kan delvis tyde på at planen bidrar til å utfordre kommunens *beslutningsmyndighet*, til fordel for høyere forvaltningsnivåer. Men samtidig tegnes det et bilde av at Skedsmo utformer egne overordnede planer og strategier som bygger opp under kommunens *rammesettende*, men også dels *initierende* og *handlingsutløsende*, rolle overfor utbyggerne. Regional plan er viktig i den sammenheng, fordi planen gir kommunen et holdepunkt for å opptre i en forholdsvis sterk lokal styringsrolle; nemlig for å ivareta behovet for helhetlig og langsiktig planlegging. Utbyggerne trekker, som jeg har nevnt, også på planen når de forsøker å få gjennomslag for egne

planforslag. Det er derfor rimelig å si at den regionale planen både understøtter det rammesettende og initierende arbeidet til Skedsmo kommune, samtidig som planen også nyanserer forhandlingene mellom kommunen og utbyggerne, og beslutningsmyndigheten mellom kommunen kontra innsigelsesmyndighetene.

Avslutningsvis skal det sies at de ulike planaktørene i Skedsmo og Lillestrøm har møtt på visse utfordringer knyttet til regional plan, og man kan stille spørsmål ved hvor avgjørende planen egentlig har vært. Mens areal- og transportplanen bidrar til større forutsigbarhet rundt hvor utviklingen i Skedsmo skal skje, og dermed hvor innsigelser mest sannsynlig vil komme, virker planen altså å understøtte en allerede etablert arealplanlegging. Lokalt ser man imidlertid at kapasitetsutfordringer og ulike tolkninger av planen (som jeg drøftet tidligere i kapitlet), kombinert med eldre reguleringsforhold og lokal motstand, kan vanskeliggjøre prosessen med å utvikle Lillestrøm som regional by.

## 9.1 Overførbarhet og videre studier

Ettersom denne masteroppgaven er del av det større forskningsprosjektet *Smart Mobility Suburbs (SMS)*, er det interessant å fundere over hvorvidt funnene har relevans utover min enkeltcase. Et viktig mål i SMS-prosjektet, er nettopp å sammenligne de tre regionbyene Lillestrøm, Ski og Sandvika. Problemstillingene mine innebærer at jeg både har erkjent betydningen av den lokale konteksten i Lillestrøm, samtidig som jeg også har måttet løfte blikket til det regionale nivået. Lillestrøm og de andre regionale byene i areal- og transportplanen har det til felles at de skal gjennom en omfattende utvikling i årene fremover, og denne masteroppgaven kan derfor ha en viss relevans for å studere endringsprosesser i andre regionbyer. Samtidig har byene, som jeg trakk frem i kapittel 6.1, ulike forutsetninger for å ivareta prinsippene i den regionale planen. I den grad man kan overføre funnene fra denne studien til lignende kontekster, må man følgelig være oppmerksom overfor lokale variasjoner. Som i denne oppgaven, vil det være verdifullt å undersøke både hvordan regional plan påvirker arealplanleggingen lokalt, og hvordan den lokale konteksten virker tilbake på bruken og tolkningene av planen.

Selv om denne oppgaven primært har dreid seg om samspillet mellom offentlige og private aktører, kan det også være relevant å undersøke betydningen av regional plan for sivilsamfunnets rolle i planprosesser. Jeg pekte for eksempel på at planmyndigheter potensielt

kan vise til den regionale planen, for å rettferdiggjøre planer eller tiltak som møter motstand fra befolkningen. Dette kan tyde på at sivilsamfunnets innflytelse svekkes, noe som er i tråd med hva Gunnes (2018) fant i en lignende masteroppgave om regionbyen Ski.

# Litteraturliste

- Aarsæther, Nils. (2012). Planlegging som handlingstype. I Nils Aarsæther, Eva Falleth, Torill Nyseth & Ronny Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft og demokrati* (s. 26-48). Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Aarsæther, Nils, & Buanes, Arild. (2012). Staten - frå planaktør til planforvaltar? I Nils Aarsæther, Eva Falleth, Torill Nyseth & Ronny Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft og demokrati* (s. 121-144). Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Aarsæther, Nils, Falleth, Eva, Nyseth, Torill, & Kristiansen, Ronny. (2012). Utfordringer for norsk planlegging. I Nils Aarsæther, Eva Falleth, Torill Nyseth & Ronny Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft og demokrati* (s. 15-24). Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Amdam, Roar. (2012). Fokus på prosess: Kommunikativ og samarbeidande planlegging. I Nils Aarsæther, Eva Falleth, Torill Nyseth & Ronny Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft og demokrati* (s. 273-290). Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Andersen, Bengt, & Skrede, Joar. (2017). Planning for a sustainable Oslo: the challenge of turning urban theory into practice. *Local Environment*, 22(5), 581-594. doi: 10.1080/13549839.2016.1236783
- Asplan Viak. (2015). *Områderegulering med konsekvensutredning - Strømmen Øst*. Oslo.
- Bengtsson, Bo, & Hertting, Nils. (2014). Generalization by mechanism: thin rationality and ideal-type analysis in case study research. *Philosophy of the social sciences*, 44(6), 707-732. doi: 10.1177/0048393113506495
- Bergsli, Heidi, & Harvold, Kjell. (2018). Planning for Polycentricity: The Development of a Regional Plan for the Oslo Metropolitan Area. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 22(1), 99-117.
- Blaikie, Norman. (2007). *Approaches to social enquiry: advancing knowledge* (2 utg.). Cambridge: Polity.
- Bontje, Marco. (2004). From suburbia to post-suburbia in the Netherlands: Potentials and threats for sustainable regional development. *Journal of Housing and the Built Environment*, 19(1), 25-47. doi: 10.1023/B:JOHO.0000017705.30156.32
- Bramley, Glen, & Power, Sinéad. (2009). Urban form and social sustainability: the role of density and housing type. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 36(1), 30-48.
- Braun, Virginia, & Clarke, Victoria. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. doi: 10.1191/1478088706qp063oa
- Bulkeley, Harriet, & Betsill, Michele. (2005). Rethinking sustainable cities: multilevel governance and the 'urban' politics of climate change. *Environmental politics*, 14(1), 42-63. doi: 10.1080/0964401042000310178
- Burton, Elizabeth. (2000). The Compact City: Just or Just Compact? A Preliminary Analysis. *Urban Studies*, 37(11), 1969-2006. doi: 10.1080/00420980050162184
- Børrud, Elin, Mete, Silvia, & Standal, Anja. (2017). Exploring CompactAbility *Kursrapport 2014-2016: LAA 350 Arkitektur og Byform i Byutvikling*. NMBU: Fakultet for landskap og samfunn.
- Castree, Noel. (2005). The epistemology of particulars: Human geography, case studies and 'context'. *Geoforum*, 36(5), 541-544. doi: 10.1016/j.geoforum.2005.08.001

- Charmes, Eric, & Keil, Roger. (2015). The Politics of Post-Suburban Densification in Canada and France. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(3), 581-602. doi: 10.1111/1468-2427.12194
- Christensen, Tom, & Læg Reid, Per. (1999). New Public Management: Design, Resistance, or Transformation? A Study of How Modern Reforms Are Received in a Civil Service System. *Public Productivity & Management Review*, 23(2), 169-193. doi: 10.2307/3380777
- Christiansen, Petter, & Loftsgarden, Tanja. (2011). *Drivers behind urban sprawl in Europe* TØI rapport, Vol. 1136/2011.
- Cope, Meghan. (2016). Organizing and Analyzing Qualitative Data. I Iain Hay (Red.), *Qualitative Research Methods in Human Geography* (4 utg., s. 373-393). Canada: Oxford University Press.
- Cresswell, Tim. (2013). *Geographic thought: a critical introduction*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Creswell, John W., & Miller, Dana L. (2000). Determining Validity in Qualitative Inquiry. *Theory Into Practice*, 39(3), 124-130. doi: 10.1207/s15430421tip3903\_2
- Danermark, Berth, Ekström, Mats, Jakobsen, Liselotte, & Karlsson, Jan Ch. (2002). *Explaining society: Critical realism in the social sciences*. London: Routledge.
- Davoudi, Simin, & Sturzaker, John. (2017). Urban form, policy packaging and sustainable urban metabolism. *Resources, Conservation & Recycling*, 120, 55-64. doi: 10.1016/j.resconrec.2017.01.011
- Dempsey, Nicola, Bramley, Glen, Power, Sinéad, & Brown, Caroline. (2011). The social dimension of sustainable development: Defining urban social sustainability. *Sustainable Development*, 19(5), 289-300. doi: 10.1002/sd.417
- Dowling, Robyn. (2016). Power, Subjectivity, and Ethics in Qualitative Research. I Iain Hay (Red.), *Qualitative Research Methods in Human Geography* (4 utg., s. 29-44). Canada: Oxford University Press.
- Dunn, Kevin. (2016). Interviewing. I Iain Hay (Red.), *Qualitative Research Methods in Human Geography* (4 utg., s. 149-188). Canada: Oxford University Press.
- Engebreetsen, Øystein, & Christiansen, Petter. (2011). *Bystruktur og transport: En studie av personreiser i byer og tettsteder* TØI rapport, Vol. 1178/2011.
- Fainstein, Susan S. (2000). New Directions in Planning Theory. *Urban Affairs Review*, 35(4), 451-478. doi: 10.1177/107808740003500401
- Falleth, Eva. (2012). Introduksjon til norsk planlegging. I Nils Aarsæther, Eva Falleth, Torill Nyseth & Ronny Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft og demokrati* (s. 49-62). Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Falleth, Eva, & Saglie, Inger-Lise. (2012). Kommunal arealplanlegging. I Nils Aarsæther, Eva Falleth, Torill Nyseth & Ronny Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft og demokrati* (s. 85-101). Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Forester, John. (1987). Planning In the Face of Conflict: Negotiation and Mediation Strategies in local Land Use Regulation. *Journal of the American Planning Association*, 53(3), 303-314. doi: 10.1080/01944368708976450
- Gates, Emily F., & Schwandt, Thomas A. (2017). Case Study Methodology. I Yvonna S. Lincoln & Norman K. Denzin (Red.), *The SAGE Handbook of Qualitative Research* (5 utg., s. 341-358). London: SAGE Publications.
- George, Alexander L., & Bennett, Andrew. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.



- Gunnes, Jarle. (2018). *Ski - en regionby i vekst: En studie av kommunens styringsrolle i en tid preget av krav, påvirkning og vekst.* (Masteroppgave i samfunnsgeografi), Universitetet i Oslo, Oslo.
- Hall, Peter. (2002). *Cities of tomorrow: An intellectual history of urban planning and design in the twentieth century* (3 utg.). Oxford: Blackwell Publishing.
- Hall, Tim, & Hubbard, Phil. (1996). The entrepreneurial city: new urban politics, new urban geographies? *Progress in Human Geography*, 20(2), 153-174. doi: 10.1177/030913259602000201
- Hansen, Thorbjørn. (2006). Drabantbyene: den sosiale boligbyggingens feilslag? *Plan*, 38(2), 4-11.
- Hanssen, Gro Sandkjær, Hofstad, Hege, Saglie, Inger-Lise, Næss, Petter, & Røe, Per Gunnar. (2015). Hvorfor studere den kompakte byen? I Gro Sandkjær Hanssen, Hege Hofstad & Inger-Lise Saglie (Red.), *Kompakt byutvikling: muligheter og utfordringer* (s. 13-25). Oslo: Universitetsforlaget.
- Haugen, Heidi Østbø, & Tollefsen, Andreas Forø. (2017). Samfunnsgeografiske metoder. I David Jordhus-Lier & Kristian Stokke (Red.), *Samfunnsgeografi: En innføring* (s. 63-72). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Higdem, Ulla. (2012). Regional planlegging. I Nils Aarsæther, Eva Falleth, Torill Nyseth & Ronny Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft og demokrati* (s. 102-120). Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Hofstad, Hege. (2015). Folkehelse - vitalisering av sosial bærekraft i kompakt byutvikling? I Gro Sandkjær Hanssen, Hege Hofstad & Inger-Lise Saglie (Red.), *Kompakt byutvikling: muligheter og utfordringer* (s. 207-218). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hudson, Barclay M., Galloway, Thomas D., & Kaufman, Jerome L. (1979). Comparison of Current Planning Theories: Counterparts and Contradictions. *Journal of the American Planning Association*, 45(4), 387-398. doi: 10.1080/01944367908976980
- Interreg. (Udatert). STRAKKS - Strategier for byutvikling i mellomstore nordiske kunnskapsbyer. Lastet ned fra <https://interreg.no/prosjektbank/strakks/> [Lest 07.03.2019]
- Jabareen, Yosef Rafeq. (2006). Sustainable Urban Forms: Their Typologies, Models, and Concepts. *Journal of Planning Education and Research*, 26(1), 38-52. doi: 10.1177/0739456X05285119
- Jenks, Mike, & Jones, Colin. (2010). Issues and concepts. I Mike Jenks & Colin Jones (Red.), *Dimensions of the sustainable city* (s. 1-19): Springer Science & Business Media.
- Jones, Colin, Leishman, Chris, MacDonald, Charlie, Orr, Allison, & Watkins, David. (2010). Economic Viability. I Mike Jenks & Colin Jones (Red.), *Dimensions of the sustainable city* (s. 145-162): Springer Science & Business Media.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*. Oslo: Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-innsigelse-i-plansaker-etter-plan--og-bygningsloven/id751295/#2.1.3> [Lest 18.09.2018].
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Skedsmo kommune - innsigelse til kommuneplanens arealdel 2015-2026*. Oslo: Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/skedsmo-kommune---innsigelse-til-kommuneplanens-arealdel-2015-2026/id2526429/> [Lest 02.04.2019].
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (Udatert). *Om regional planlegging*. Oslo: Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/regional-planlegging1/regional-planlegging/id2009052/> [Lest 16.09.2018].

- Kristiansen, Ronny, & Nyseth, Torill. (2012). Eksperimentell planlegging. I Nils Aarsæther, Eva Falleth, Torill Nyseth & Ronny Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft og demokrati* (s. 291-309). Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Lillestrøm kommune. (2018). Nå bygger vi Lillestrøm kommune. Lastet ned fra <https://www.lillestrom.kommune.no/article/na-bygger-vi-lillestrom-kommune> [Lest 02.01.2019]
- Lindblom, Charles E. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Nordahl, Berit (2012). Planlegging og marked - arealplanlegging som arena for dialog og forhandling. I Nils Aarsæther, Eva Falleth, Torill Nyseth & Ronny Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft og demokrati* (s. 167-186). Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Nordahl, Berit Irene. (2015). Kommunenes styringsmuligheter og økonomiske drivere i kompakt byutvikling. I Gro Sandkjær Hanssen, Hege Hofstad & Inger-Lise Saglie (Red.), *Kompakt byutvikling: muligheter og utfordringer* (s. 61-69). Oslo: Universitetsforlaget.
- Næss, Petter. (2013). Kritisk realisme og byplanforskning. *FORMakademisk*, 5(2), 1-17.
- Næss, Petter. (2015). Kompaktbyen og bærekraftig transport. I Gro Sandkjær Hanssen, Hege Hofstad & Inger-Lise Saglie (Red.), *Kompakt byutvikling: muligheter og utfordringer* (s. 134-146). Oslo: Universitetsforlaget.
- Næss, Petter, Næss, Teresa, & Strand, Arvid. (2011). Oslo's Farewell to Urban Sprawl. *European Planning Studies*, 19(1), 113-139. doi: 10.1080/09654313.2011.530395
- Oslo kommune, & Akershus fylkeskommune. (2015). *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. Oslo og Akershus.
- PBL. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) av 27. juni 2008 nr. 71*. Lastet ned fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71> [Lest 15.09.2018].
- Phelps, Nicholas A., & Wood, Andrew M. (2011). The New Post-suburban Politics? *Urban Studies*, 48(12), 2591-2610. doi: 10.1177/0042098011411944
- Plansamarbeidet. (Udatert). Ofte stilte spørsmål. Lastet ned fra <http://plansamarbeidet.no/faqs/> [Lest 20.12.2018]
- Ragin, Charles C., & Amoroso, Lisa M. (2011). *Constructing Social Research: The Unity and Diversity of Method*. (2 utg.). Los Angeles: Sage Publications Inc.
- Rasmussen, Tor Fr. (2003). *Bosetting og byutvikling: planlegging og politikk i Norge - i går, i dag, i morgen*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Røe, Per Gunnar. (2009). Forstaden som sted. I Nina Gunnerud Berg, Stig Halvard Jørgensen, Asbjørn Karlsen & Asbjørn Aase (Red.), *Mennesker og steder i samspill: festskrift til Britt Dale* (s. 43-60). Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Røe, Per Gunnar. (2014). Analysing Place and Place-making: Urbanization in Suburban Oslo. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(2), 498-515. doi: 10.1111/1468-2427.12113
- Røe, Per Gunnar. (2015). Iscenesetninger av den kompakte byen - som visuell representasjon, arkitektur og salgobjekt. I Gro Sandkjær Hanssen, Hege Hofstad & Inger-Lise Saglie (Red.), *Kompakt byutvikling: muligheter og utfordringer* (s. 48-57). Oslo: Universitetsforlaget.
- Røe, Per Gunnar. (2017a). Byplanleggingens idealer og motsetninger. I David Jordhus-Lier & Kristian Stokke (Red.), *Samfunnsgeografi: En innføring* (s. 233-250). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

- Røe, Per Gunnar. (2017b). Ideology, Planning, and Meaning In Suburbia: Investigating The Case of Row House Areas. I Nicholas A. Phelps (Red.), *Old Europe, New Suburbanization? Governance, Land and Infrastructure in European Suburbanization* (s. 85-109). Canada: University of Toronto Press.
- Røe, Per Gunnar, & Saglie, Inger-Lise. (2011). Minicities in suburbia - A model for urban sustainability? *FORMakademisk*, 4(2), 38-58.
- Sager, Tore. (2011). Neo-liberal urban planning policies: A literature survey 1990–2010. *Progress in Planning*, 76(4), 147-199. doi: 10.1016/j.progress.2011.09.001
- Sager, Tore. (2015a). Ideological traces in plans for compact cities: Is neo-liberalism hegemonic? *Planning Theory*, 14(3), 268-295. doi: 10.1177/1473095214527279
- Sager, Tore. (2015b). Planlegging av kompakt byutvikling - hvordan kommer ulike ideologiske verdier til syne? I Gro Sandkjær Hanssen, Hege Hofstad & Inger-Lise Saglie (Red.), *Kompakt byutvikling: muligheter og utfordringer* (s. 70-84). Oslo: Universitetsforlaget.
- Saglie, Inger-Lise, Hofstad, Hege, & Hanssen, Gro Sandkjær. (2015). Hvordan studere motstridende hensyn i den kompakte byen? I Gro Sandkjær Hanssen, Hege Hofstad & Inger-Lise Saglie (Red.), *Kompakt byutvikling: muligheter og utfordringer* (s. 26-35). Oslo: Universitetsforlaget.
- Sandnes, Svein. (2017). *Lillestrøm: Byens historie fra 1860 til 2020*: Svein Sandnes Bokforlag.
- Schmidt, Lene. (2015). Bokkvalitet og sosial bærekraft. I Gro Sandkjær Hanssen, Hege Hofstad & Inger-Lise Saglie (Red.), *Kompakt byutvikling: muligheter og utfordringer* (s. 161-175). Oslo: Universitetsforlaget.
- Sirowy, Beata. (2015). Offentlig rom i en kompakt by. I Gro Sandkjær Hanssen, Hege Hofstad & Inger-Lise Saglie (Red.), *Kompakt byutvikling: muligheter og utfordringer* (s. 193-206). Oslo: Universitetsforlaget.
- Skedsmo kommune. (2010). *Utviklings- og fortetningsplan for Strømmen Øst*. Skedsmo.
- Skedsmo kommune. (2013). *Sykkelbyen Lillestrøm/Strømmen, hovedplan 2013*. Skedsmo.
- Skedsmo kommune. (2014). *Områdereguleringsplan for Lillestrøm øst - Andregangsbehandling*. Skedsmo.
- Skedsmo kommune. (2015a). *Kommuneplan 2015-2026: Arealdelen. Planbestemmelser*. Skedsmo.
- Skedsmo kommune. (2015b). *Kommuneplan 2015-2026: Samfunnsdelen*. Skedsmo.
- Skedsmo kommune. (2016). *Samferdselsplan for Skedsmo, 2016-2030*. Skedsmo.
- Skedsmo kommune. (2018a). Kjeller - Ny bydel i Lillestrøm. Lastet ned fra <https://www.skedsmo.kommune.no/Teknisk-sektor/Arealplanlegging/Planprosjekter/Kjeller-ny-bydel-i-Lillestrom/> [Lest 12.02.2019]
- Skedsmo kommune. (2018b). Om oss. Lastet ned fra <https://www.skedsmo.kommune.no/Om-Skedsmo/Om-oss-En-kommune-i-utvikling/#Sykkelbyen%20Lillestr%C3%B8m> [Lest 09.12.2018]
- Skedsmo kommune. (2018c). Strømmen Øst. Lastet ned fra <https://www.skedsmo.kommune.no/Teknisk-sektor/Arealplanlegging/Planprosjekter/Strommen-Ost/> [Lest 14.02.2019]
- Skedsmo kommune. (2019a). Arealplaner i Skedsmo kommune. Lastet ned fra <https://kartutside.skedsmo.kommune.no/Html5Viewer/Index.html?configBase=https://kartutside.skedsmo.kommune.no/Geocortex/Essentials/REST/sites/Arealplan/viewers/ArealplanNy/virtualdirectory/Resources/Config/Default> [Lest 16.01.2019]

- Skedsmo kommune. (2019b). Hvam - områderegulering. Lastet ned fra <https://www.skedsmo.kommune.no/Teknisk-sektor/Arealplanlegging/Planprosjekter/hvam---omradereglering/> [Lest 29.03.2019]
- Skedsmo kommune. (2019c). *Kommuneplan 2019-2030: Samfunnsdelen. Planforslag til offentlig ettersyn*. Skedsmo.
- Smith, Katherine E. (2006). Problematizing power relations in 'elite' interviews. *Geoforum*, 37(4), 643-653. doi: 10.1016/j.geoforum.2005.11.002
- Statistisk sentralbyrå. (2019). Kommunefakta. Lastet ned fra <https://www.ssb.no/kommunefakta/skedsmo> [Lest 19.12.2018]
- Store norske leksikon. (2018). Lillestrøm. Lastet ned fra <https://snl.no/Lillestr%C3%B8m> [Lest 19.05.2019]
- Thagaard, Tove. (2018). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitative metoder* (5 utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Thon Eiendom. (Udatert). Strømmen Parkodden. Lastet ned fra <https://thoneiendom.no/bolig-til-salgs/strommen-parkodden/> [Lest 26.05.2019]
- UN-Habitat. (2016). *World cities report 2016. Urbanization and development: Emerging futures*. New York: Habitat-UN.
- Van Wee, Bert. (2009). Self-Selection: A Key to a Better Understanding of Location Choices, Travel Behaviour and Transport Externalities? *Transport Reviews*, 29(3), 279-292. doi: 10.1080/01441640902752961
- Vatne, Eirik. (2005). Kunnskapsamfunnet og storbyenes rolle som arena for økonomisk utvikling. I Eirik Vatne (Red.), *Storbyene i kunnskapsøkonomien. Arena for kunnskapsdeling og nyskaping* (s. 13-46). Oslo: Spartacus.
- Veidekke. (Udatert). Portalen, Lillestrøm - BREEAM-NOR. Lastet ned fra <http://veidekke.no/prosjekter/article10172.ece> [Lest 09.02.2019]
- WCED, World Commission on Environment and Development. (1987). *Our common future*. Oxford: Oxford University Press.
- Winchester, Hilary P.M, & Rofe, Matthew W. (2016). Qualitative Research and Its Place in Human Geography. I Iain Hay (Red.), *Qualitative Research Methods in Human Geography* (4 utg., s. 3-28). Canada: Oxford University Press.
- Yardley, Lucy. (2017). Demonstrating the validity of qualitative research. *The Journal of Positive Psychology*, 12(3), 295-296. doi: 10.1080/17439760.2016.1262624

Alle kilder som er brukt i denne oppgaven er oppgitt.

# Vedlegg

## Vedlegg 1: Informanter i studien

| <b>Informant</b>               | <b>Intervjused</b>        | <b>Periode</b> |
|--------------------------------|---------------------------|----------------|
| Arbeiderparti-politiker        | Skedsmo kommune, rådhuset | november 2018  |
| Venstre-politiker              | Skedsmo kommune, rådhuset | november 2018  |
| Fylkeskommunens planseksjon    | Akershus fylkeskommune    | november 2018  |
| Kommunal samferdselsplanlegger | Skedsmo kommune, rådhuset | mars 2018      |
| Kommunal arealplanlegger       | Skedsmo kommune, rådhuset | mars 2018      |
| Kommunal plansjef              | Skedsmo kommune, rådhuset | mars 2018      |
| Lokal utbygger I               | Lillestrøm sentrum        | mars 2018      |
| Lokal utbygger II              | Lillestrøm sentrum        | oktober 2018   |
| Lokal utbygger III             | Lillestrøm sentrum        | oktober 2018   |
| Ekstern utbygger I             | Oslo sentrum              | oktober 2018   |
| Ekstern utbygger II            | Oslo sentrum              | oktober 2018   |
| Ekstern utbygger III           | Lillestrøm sentrum        | oktober 2018   |

## Vedlegg 2: Intervjuguide for kommunal planlegger

### Innledende spørsmål

1. Kan du kort beskrive din yrkesbakgrunn og rolle i byplanleggingen av Lillestrøm?
2. Hvilke tanker har du om Skedsmo som kommune, og Lillestrøm som by? Dere skal jo gjennom en kommunesammenslåing, og bli til Lillestrøm kommune.
3. Hva er de overordnede visjonene deres for utviklingen av Lillestrøm?

### Planer og samarbeidsprosesser

1. Hvordan anser du forholdet mellom overordnede planer, lokale samarbeidsprosesser og kommunens virksomhet for å oppnå kompakt byutvikling?

- Opplever kommunen sammenfallende interesser/hensyn, eller er det mer konfliktfylt?
- 2. Hva slags rolle har planer og samarbeidsavtaler, hatt i planleggingen av næringsfunksjoner og boligområder nær knutepunkter for kollektivtransport?
  - Har disse boligprosjektene vært utviklet for og rettet mot visse typer innbyggergrupper?
- 3. I hvor stor grad, og på hvilken måte, var dere engasjert i utarbeidelsen av Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus?
- 4. Hvor avgjørende er areal- og transportplanen for utformingen av egne planer, strategier og faktisk byutvikling i Skedsmo?
  - Opplever planen som altfor konkret, eller for fleksibel?
  - Har regional plan påvirket planprosesser og samarbeid i Skedsmo/Lillestrøm?
  - Hva slags betydning har den regionale planen hatt for offentlige aktørers styringsrolle i arealplanleggingen? Har Skedsmo tatt en mer førende rolle enn tidligere?
  - Har kommunen egne interesser knyttet til areal- og transportplanen?

## **Regional plan og samhandlingsprosesser**

1. Hva slags betydning har regional plan for areal og transport hatt for kommunens samhandling med andre planleggingsaktører?
2. Hvordan er samarbeidet mellom planavdelingen og den politiske ledelsen i Skedsmo, når det gjelder å følge opp regional plan?
  - Opplever dere gjensidig tillit med lokalpolitikere?
3. Hvordan er samarbeidet mellom kommunen og engasjerte utbyggere, når det gjelder å følge opp regional plan?
  - Er det etablert lokale kanaler for dialog og samarbeid mellom offentlige og private aktører?
  - Tolker dere prinsippene i planen på samme måte, eller spriker det på visse områder?
  - Har kommunen tatt en mer førende styringsrolle overfor utbyggerne, eller forsøker dere i større grad å åpne opp for økt utbygging?
4. I hvilken grad, og hvordan, engasjerer dere sivilsamfunnet i planprosesser?

- Hvordan forholder innbyggerne seg til fortetting og kompakt byutvikling i Skedsmo/Lillestrøm? Er det visse typer utbyggingsprosjekter som utløser mer spenning enn andre? Kom gjerne med eksempler.
  - Hvor avgjørende er innbyggernes medvirkning, for den faktiske realiseringen av planer og prosjekter?
5. Hvor sentral har regional plan vært for Skedsmos samarbeid med regionale og statlige aktører?
- Opplever dere at overordnede planmyndigheter har tatt en mer førende rolle, og økt sin tilstedeværelse gjennom regional plan?
  - Har kommunen og overordnede planmyndigheter samme tanker omkring prinsippene i den regionale planen, og hvordan disse skal nås?

## **Utbygging og realisering**

1. Kan du fortelle om noen av de store planene og prosjektene her i Lillestrøm (bl.a. Lillestrøm Øst-planen)?
- Tenderer kommunen og utbyggerne å ha sammenfallende interesser i utbyggingsprosjekter?
  - I hvor stor grad følger disse planene opp prinsippene i regional plan? Hva slags miljøhensyn er det eksempelvis tatt? Kom gjerne også med eksempler på planer som kolliderer med regionale forventninger.
  - Hvordan håndterer dere hensynet til vekst kontra vern, når lokale planer kolliderer med regional plan? På Skedsmokorset har det eksempelvis vært noen diskusjoner om manglende vekst, ettersom stedet ligger utenfor Skedsmos prioriterte vekstområde.
  - Har det oppstått innsigelsessaker som følge av uenigheter mellom kommunen og fylkeskommunen (eventuelt også innbyggere, utbyggere eller statlige aktører)? Hva slags typer prosjekter har dette dreid seg om, og hvordan blir det håndtert?

## **Hindringer for regionbyen (avsluttende spørsmål)**

1. Hva mener du er hovedutfordringene for å ivareta målsettingene i den regionale areal- og transportplanen?

- Opplever du generelt at planen bidrar til kompakt og bærekraftig byutvikling, eller trenger man andre tiltak? I så fall, hvilke?
2. Har du noen andre kommentarer du vil legge til? Jeg tar gjerne imot anbefalinger om andre aktuelle informanter.
- Avslutter med å takke for intervjuet, og deler ut et informert samtykke for signering.

## Vedlegg 3: Informert samtykke

### *Forespørsel om deltakelse i intervju*

Jeg er masterstudent i samfunnsgeografi ved Universitetet i Oslo, og skriver en avsluttende oppgave tilknyttet forskningsprosjektet *Smart Mobility Suburbs (SMS)* – et tverrfaglig samarbeidsprosjekt mellom Universitetet i Oslo (Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi), Transportøkonomisk institutt (TØI) og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). Vi kartlegger mulighetene for miljøvennlige mobilitetsløsninger i forstadsbyene omkring Osloregionen, og endringsprosesser i by- og regionplanleggingen. Lillestrøm er blant byene som inngår i studien.

I masteroppgaven min undersøker jeg særlig hvordan arealplanleggingen i Lillestrøm forholder seg til *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (2015)*. Som en del av dette arbeidet skal jeg intervju et antall arealplanleggere, utbyggere og politikere som har en rolle i byutviklingen i Lillestrøm. Jeg sender denne forespørselen, fordi jeg anser deg som en relevant informant i dette prosjektet.

Intervjuet vil vare i cirka én time, og ta for seg din tilknytning til og dine synspunkter om byutvikling i Lillestrøm. Det vil også stilles noen korte spørsmål om din bakgrunn (som alder, og utdannings- og yrkesbakgrunn). Gitt at du samtykker vil det bli gjort lydopptak under intervjuet, slik at samtalen kan transkriberes og det kan skrives møtereferater i etterkant.

Alle personopplysninger blir behandlet konfidensielt, ved at informasjon fra intervjuet utelukkende deles med involverte deltakere i forskningsprosjektet. Lydopptak og referater fra intervjuet vil heller ikke være tilknyttet ditt navn, men heller en kode koblet til deg. Deltakelse i intervjuet er frivillig, og du kan når som helst trekke deg uten å oppgi begrunnelse. Alle opptak og referater fra intervjuet vil også slettes når prosjektet er avsluttet (planlagt ferdig i juli 2020), og tilknyttede publikasjoner vil ikke inneholde ditt navn.

Jeg har mottatt informasjon om prosjektet og er villig til å delta:

---

(Signert av informant, dato)