

MAKT I MELLOMLANDET
AKTØRER, INSTRUMENTER OG MEKANISMER SOM STYRER AREALBRUKEN I
MELLOMLANDET

AGENTS, INTERESTS, AND FORCES IN THE URBAN FRINGE

SVEINUNG WATTERDAL SYVERSEN

UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP

INSTITUTT FOR LANDSKAPSPLANLEGGING
MASTEROPPGAVE 30 STP. 2011



Makt i mellomlandet

*Aktører, interesser og mekanismer som styrer
arealbruken i mellomlandet*

Sveinung Watterdal Syversen

Masteroppgave
By- og regionplanlegging
Institutt for landskapsplanlegging
Universitetet for miljø- og biovitenskap
Ås, mai 2011

Veileder
Professor Morten Edvardsen
Institutt for landskapsplanlegging
Universitetet for miljø- og biovitenskap

© *Institutt for landskapsplanlegging og Sveinung W. Syversen, Ås 2011*

Forord

Denne mastergradsavhandlingen er skrevet som avslutning på mitt 5-årige studium i by- og regionplanlegging ved Institutt for landskapsplanlegging. Oppgaven tilsvarer 30 studiepoeng, og arbeidet er utført i tidsrommet januar–mai 2011.

Studien tar utgangspunkt i temaet *Mellomlandet*, som ble belyst i tidsskriftet *Plan* i 2008. Temaet har fått lite oppmerksomhet i Norge, utover Plans temanummer. Med de beskrevne områdenes mange tilknyttede problemstillinger fortjener mellomlandet å bli gjenstand for forskning og debatt.

Denne studien tar sikte på å gi et bidrag til hvordan arealbruken formes i mellomlandet etter påvirkning fra ulike aktører, styringsinstrumenter og samfunnsforhold. Bak denne tilnærmingen ligger et ønske om å finne ut mer om hvem som *faktisk* styrer arealbruken – hvilke aktører som har reell påvirkningskraft, hvilke planer som brukes aktivt i planleggingen og øvrige forhold som vil innvirke på beslutningene.

Sveinung W. Syversen

Ås, 15. mai 2011

Sammendrag

Denne studien tar for seg "Mellomlandet" – en urbaniseringsform som har vokst frem i utkanten av de tradisjonelle bykjernene gjennom de siste tiårene. Mellomlandets arealbruk er blandet, og består gjerne av større kjøpesentre og servicevirksomhet, blandet med logistikk, lager- og kontorvirksomhet. Områdene er tilknyttet større veier som gjør mellomlandet tilgjengelig og synlig. Mellomlandet oppfattes som "lite planlagt" med fragmentert arealbruk, og er betraktet som en av de største utfordringene planleggere står ovenfor i dag.

Begrepet *Mellomland* ble introdusert, og tillagt innhold i norsk plansammenheng første gang i tidsskriftet *Plan* (6/2008). Denne studien løfter frem problematikken med et ønske om å forstå hvilke prosesser og aktører som styrer arealbruken i mellomlandet. I den sammenheng fremheves viktigheten av at mellomlandet må forstås som: sted, del av en regional sammenheng, resultat av samfunnsforhold og et åsted for aktørers maktbruk. Disse momentene er viktige for å kunne danne seg et tilstrekkelig bilde av hvordan områdenes arealbruk blir til og endres. Avhandlingen belyser områdene ut fra de fire teoretiske innfallsvinklene: stedsperspektiv, regionalt perspektiv, samfunnsperspektiv og aktørperspektiv.

For å innhente konkret og detaljert kunnskap om fenomenet og drivkreftene bak, er studien gjennomført som en casestudie. Denne tar utgangspunkt i et studieområde innenfor bybåndet mellom Fredrikstad og Sarpsborg bykjerner, der mellomlandene Dikeveien og Tunejordet er valgt ut for mer detaljerte studier.

Ved å sette mellomlandproblematikken inn i et større område blir de regionale sammenhengene tydeliggjort. For å få et mer detaljert bilde av de stedgitte forutsetningene, og hvilke aktører som styrer utviklingen er to av de tydeligste mellomlandstrukturene valgt for nærmere undersøkelser: Dikeveien (lokalisert langs fv109 midt mellom bykjernene Fredrikstad og Sarpsborg) og Tunejordet (ved E6 utenfor Sarpsborg sentrum). Stedsperspektivet kartlegger områdenes fremvekst fra de første vesentlige arealbruksendringene i området til dagens mellomland. Samfunnsperspektivet vektlegger strukturendringene som har muliggjort mellomlandet, mens aktørperspektivet viser hvilke aktører som har interesser i områdene og hvilke ressurser de besitter for å påvirke arealbruken.

Analysen av Dikeveien og Tunejordet, viser at områdene har flere klare likhetstrekk, men samtidig at deres funksjon innad i regionen er ulik. Likhetstrekkene områdene deler med de beskrevne problematikken er knyttet til fragmentert arealbruk, områdenes bygningstopologi og utforming, gjør at de begge utseendemessig kan betraktes som mellomland.

Områdene er et resultat av bilismen og har vært avhengige av lokaliseringen langs trafikkerte veier for å utvikle seg. Mellomlandene ble etablert i en tid med en annen kommunestruktur enn i dag. Kommuneinndelingen i regionen har spilt en viktig rolle for områdenes lokalisering og fremvekst.

Områdene har utviklet seg gradvis etter ønske om ekspansjon. De er et resultat av mange reguleringsplaner og påvirket av ulike regionale og statlige føringer. De skiftende forutsetningene for områdets vekstmuligheter og usikkerhet rundt fremtidige veitraseer har påvirket utbyggingsrekkefølgen, hvilke områder som har blitt utbygd, hvilke funksjoner som har fått etablere seg og størrelse på bygg. Reguleringsplaner har tatt opp forhold knyttet til estetikk i bestemmelsene, men på en lite konkret måte.

De viktigste styringsinstrumentene i området har vært generalplaner og reguleringsplaner, som har åpnet for utviklingen. Etter hvert har videre utvikling i området måttet tilpasse seg statlige føringer, fortrinnsvis *Kjøpesenterstoppen*. Fra regionalt hold har fylkesdelplanen *Areal- og transportplan for Nedre Glomma* regulert utviklingen frem til i dag. Nå legger fylkesplanens arealstrategi de viktigste føringene for fremtidig vekst. Utviklerne har vist seg tilpasningsdyktige i forhold til skiftende forutsetninger og arbeider langsiktig.

Planarbeidet er sterkt influert av private aktører. Dette skjer gjennom utviklere, men også gjennom plankonsulenter. Det er private planfirmaer som står bak generalplan for Rolvsøy, alle nyere reguleringsplaner i områdene, kjøpesenteranalysen som er den viktigste utredningen bak Østfoldhallen og utredninger som ligger til grunn for fylkesplanens arealstrategi. Hvilke styringsinstrument som påvirker arealbruken er i stor grad sammenfallende i begge casene. Det samme er aktørtypene som er innblandet i prosessene, deres interesser og maktressurser.

Studien konkluderer med at de studerte mellomlandene, Dikeveien og Tunejordet, deler mange likhetstrekk:

- Mellomlandene er et resultat av samfunnsforholdene
- Mellomlandene har en lokalisering ved hovedvei utenfor bykjerner
- Mellomlandene utvikles gradvis
- Mellomlandet ønsker ekspansjon
- Mellomlandet påvirkes av usikkerhet
- Mellomlandet er tilpasningsdyktig
- Estetikk er underordnet utvikling
- Mellomlandene har en bevisst regional lokalisering (fra et utviklerperspektiv)
- Kommunitilhørigheten er sentral for hvor mellomlandene oppstår
- Mellomlandet formes hovedsakelig av de samme aktørene og styringsinstrumentene

Summary

This study examines an urbanization pattern emerging at the outskirts of the traditional city centres; in Norwegian named *Mellomlandet* (comparable to *urban fringe*). These areas are characterized by mixed land-uses, containing buildings related to retail, logistics, warehousing and office businesses – with large parking areas attached. They are located next-to major roads, making the areas visible and accessible. The land use is fragmented and might often be perceived as “un-planned”. Hence, these areas are considered to be one of the major challenges facing contemporary land-use planning.

Mellomlandet is the Norwegian term to describe this land use phenomenon. It was introduced by the planning journal *Plan* in 2008. There is no precise equivalent encountered in the English language. However, *urban fringe*, *edge city*, *post-suburbia* or the German term *zwischenstadt* are often used to describe these areas.

This study aims to understand the processes and agents governing the land-use in *Mellomlandet*. The theoretical framework utilizes various perspectives to describe the phenomenon. This is considered to be necessary in order to fully understand how these areas spatial pattern evolve. In that sense, it is argued that *Mellomlandet* must be understood: as a place, part of a region, a result of social and economic changes, and an arena for actors with various interests and available power resources.

The research is conducted as a case study aiming to obtain detailed data on the phenomenon and its driving forces. The linear urban area between Fredrikstad and Sarpsborg in the Lower Glomma region (Østfold county) was selected for this study. Within this axis I found three major *Mellomland* areas, of which Dikeveien and Tunejordet are chosen for more extensive studies.

The methodological framework of the case study is the four theoretical perspectives: place perspective, regional perspective, social perspective and actor perspective.

To place the *Mellomland* in a regional setting, the selected study area covers a wider area than the determined *Mellomland*. This is done in order to detect the variations of *Mellomland* elements within an urban region, and to see the areas as part of a regional development, dependent on administrative borders and local municipalities.

To get a comprehensive overview of the places regarding the place specific conditions; two of the most obvious *Mellomland* structures were chosen for further examination: Dikeveien, located along county highway 109 midway between urban Fredrikstad and Sarpsborg, and Tunejordet by the European Highway E6 at the edge of Sarpsborg city. The place perspective serves the purpose to give a historic overview on how the past decades developments have

resulted in the current land-use pattern. The place perspective outlines the emergence of the developed areas from the first land-use changes to the current land use pattern. The social perspective emphasizes the structural changes enabling the growth of *Mellomlandet*, while the agent perspective maps out the stakeholders involved in the processes and which power resources they possess to influence land use.

The comparative analysis of Dikeveien and Tunejordet points out how the areas have several similarities, but at the same time how the developments are founded on different grounds. Both areas are highly dependent on car access and locations near major roads. They share: a functional direction towards retail and service industries, common problems related to aesthetics and a constant demand of building extensions and expansion of the area boundaries. However, differences in the areas location (between cities vs. fringe) and scale make the influence areas different.

The analysis of the agents involved in each of the cases, and their management instruments shows converging characteristics. The main policy instruments regulating the areas land use has been: the municipal master plans and the detailed zoning plans. Developments in the areas also have to be adapted to national guidelines, like *the Shopping Centre Regulation*. On a regional level the *Integrated Land-use and Transportation Plan for Lower Glomma* has regulated the land use until today. The county master plan, with its land-use strategy, is however currently regarded as the most influential regional guideline.

Planning within the case areas are strongly influenced by private actors; resourceful developers as well as planning consultants. There were private planning consultants involved in the making of the old municipal master plan, in local zoning plans, and in the analyses including impact assessments, as well as the county plan's land use strategy documents.

The agents involved in the land-use processes, their interests and power sources are roughly the same in both cases. And so are the policy tools influencing the land-use processes.

Overall, this study shows that several characteristics are shared by both areas:

- The areas are located next to a main road, outside the city centre
- The areas are consciously located within a region (from a developer's perspective)
- Municipal borders affects establishments
- The areas are products of changing social conditions
- The areas are greatly influenced by uncertainty
- The areas have developed gradually, with an inherent drive towards expansion
- Aesthetics is subordinate to development
- The areas are shaped by comparatively the same agents and guidelines
- The involved actors are adaptable to changing policy conditions

Innhold

| | |
|--|----|
| 1. Introduksjon | 1 |
| 1.1. Tema | 1 |
| 1.2. Fokus og forskningsspørsmål | 2 |
| 1.3. Oppgavens oppbygging | 3 |
| 2. Mellomland | 5 |
| 2.1. Begrep og aktualitet | 5 |
| 2.2. Konsekvenser | 7 |
| 2.3. Infallsvinkler | 9 |
| 2.3.1. Stedsperspektiv | 9 |
| 2.3.2. Regionalt perspektiv..... | 11 |
| 2.3.3. Samfunnsperspektiv | 12 |
| 2.3.4. Aktørperspektiv | 16 |
| 3. Metode | 30 |
| 3.1. Komparativ casestudie | 30 |
| 3.2. Utvalg av case | 30 |
| 3.3. Informasjonsgrunnlag | 31 |
| 3.4. Tilnærming til studien | 32 |
| 3.5. Refleksjon | 33 |
| 3.5.1. Metode | 33 |
| 3.5.2. Feilkilder og begrensninger | 34 |
| 3.5.3. Studere makt | 35 |
| 4. Casestudiene | 37 |
| 4.1. Regionalt perspektiv..... | 37 |
| 4.1.1. Studieområde | 37 |
| 4.1.2. Arealbrukshistorikk..... | 38 |
| 4.1.3. Funksjoner | 41 |
| 4.1.4. Mellomlandene i båndbyen | 45 |
| 4.2. Aktører og styringsinstrumenter | 46 |
| 4.3. Case Dikeveien | 54 |
| 4.3.1. Områdets fremvekst..... | 54 |
| 4.3.2. Stedsperspektiv | 57 |
| 4.3.3. Aktørperspektiv | 58 |

| | |
|---|----|
| 4.4. Tunejordet | 64 |
| 4.4.1. Områdets fremvekst..... | 64 |
| 4.4.2. Stedsperspektiv | 65 |
| 4.4.3. Aktørperspektiv | 66 |
| 5. Analyse | 71 |
| 5.1. Presisering av begrepet mellomlandet | 71 |
| 5.2. Mellomlandets karakter | 73 |
| 5.3. Hva styrer utviklingen i mellomlandet? | 74 |
| 5.3.1. Samfunnsmekanismer | 74 |
| 5.3.2. Stedgitte forutsetninger | 75 |
| 5.3.3. Regional sammenheng | 75 |
| 5.4. Makt i mellomlandet | 77 |
| 5.4.1. Hvordan utøves makten? | 77 |
| 5.4.2. Hvilke ressurser besitter makthaverne? | 80 |
| 5.4.3. Hvem har makt? | 81 |
| 5.4.4. Hvilke hensikter har de? | 82 |
| 5.4.5. Hvilke konsekvenser får maktforholdene?..... | 84 |
| 6. Konklusjon og refleksjon | 85 |
| 6.1. Konklusjon | 85 |
| 6.2. Refleksjon | 87 |
| 6.2.1. Hva er planleggerens rolle i mellomlandet? | 87 |
| 6.2.2. Hva bør gjøres med mellomlandet? | 88 |
| 6.2.3. Videre forskning | 89 |

Referanser

Vedlegg

- Figur 1: Studieområde
- Figur 2: Nåværende kommunestruktur
- Figur 3: Historisk kommunestruktur
- Figur 4: Arealbrukskart
- Figur 5: Utsnitt fylkesdelplan ATPNG
- Figur 6: Dikeveien
- Figur 7: Skråfoto: Østfoldhallen
- Figur 8: Skråfoto: Seljeveien/Dikeveien
- Figur 9: Skråfoto: Blandet arealbruk
- Figur 10: Trafikkstrømmer i Nedre Glomma 1960
- Figur 11: Influensområde 1964
- Figur 12: Skisseplan for arealbruk Dikeveien 1965
- Figur 13: Generalplankart Rolvsøy 1983
- Figur 14: Oversikt reguleringsplaner, Dikeveien
- Figur 15: Tunejordet
- Figur 16: Flyfoto over Tunejordet
- Figur 17: Skråfoto: Del av Tunejordet
- Figur 18: Skråfoto: Blandet arealbruk
- Figur 19: Utsnitt fra Tune generalplan 1975

1. Introduksjon

1.1. Tema

En ny form for bebyggelsesstruktur har tatt form i utkanten av mange norske byer gjennom de siste tiårene. Områdene kjennetegnes gjennom en variasjon av funksjoner, størrelse og bruk og kan verken karakteriseres som by, land eller tradisjonelle forsteder. Områdene framstår som fragmenterte og kan gi et inntrykk av ikke å være planlagte. Noen typiske funksjoner er kjøpesentre, arealkrevende handel og logistikk-/lagervirksomhet. Programmeringen av bygningene viser typisk at næringen henvender seg til et regionalt marked, og områdene er mange steder økonomisk viktigere enn den tradisjonelle bykjernen. Lokaliseringen er gjerne knyttet til større veier og veikryss med utgangspunkt i faktorer som tilgjengelighet, synlighet og fleksibilitet. Utviklingstrekkene har bakgrunn i en gradvis økt bilmobilitet, og god tilgang til ledig utbyggingsareal eller transformasjonsmuligheter.

De beskrevne arealene er videre i teksten omtalt som *mellomland*. Begrepet er hittil lite brukt i norsk planlitteratur, men betegnelsen er eksempelvis brukt i fagtidsskriftet *Plan* sitt temanummer *Mellomlandet* (nr. 6/2008).

Fremveksten av mellomlandet legger press på landskap, grønnstruktur (herunder friluftsområder og friområder), biologisk mangfold, kulturminner og jordbruksareal. Utviklingen medfører utfordringer knyttet til forurensning, støy, bilavhengighet og byspredning. Utviklingsmønsteret resulterer i funksjonsforflytning, noe som kan føre til utarming av eksisterende bykjerner. Dessuten reiser arealenes utforming og byggenes arkitektur spørsmål knyttet til estetisk kvalitet.

En kompliserende faktor er at områdene ofte oppstår ved kommunegrenser, uten å bli vurdert ut fra en regional kontekst. Kommunenes beslutninger kan dessuten påvirkes gjennom konkurranse om lokalisering av betydningsfulle utviklingsprosjekter. Det synes å være mange aktører som har sterke interesser knyttet til utviklingen i mellomlandet. Det være seg beboere, grunneiere, eiendomsutviklere, private rådgivere, samt politikere og administrasjon på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Det er grunn til å tro at maktbalansen er ujevnt fordelt blant aktørene. De har ulik grad av ressurser og styringsinstrumenter til rådighet. Aktørene har forskjellige påvirkningsmuligheter gjennom eksempelvis rikspolitiske retningslinjer og bestemmelser (som kjøpesenterstoppen), regionale planer, initiering av reguleringsplan, lobbyisme, interkommunalt samarbeid eller medvirkning. Styringsinstrumentene de ulike aktørene har til rådighet vil ha ulike styrkegrad, noe som potensielt bidrar til å styrke enkelte aktørers påvirkningsmulighet på arealbruken. Aktørene vil arbeide ut fra ulike interesser. Det være seg økonomisk fortjeneste, arealforvaltning, bomiljø, bærekraftighet eller andre mål. Med mellomlandets verdifulle arealer er dette et

åsted for mange ulike aktører med kryssende verdier, synspunkter, interesser og styringsinstrumenter som i svært liten grad er kartlagt.

1.2. Fokus og forskningsspørsmål

Mellomlandproblematikken kan angripes fra flere ulike vinkler. Denne studiens mål er todelt: For det første er det ønskelig å komme frem til en slutning om hvordan man skal forstå begrepet mellomland. Dette er også en forutsetning for å kunne si noe om oppgavens andre hensikt: Hva som styrer utviklingen i slike områder. Ettersom problemstillingen for denne oppgaven dreier seg om *hva som styrer utviklingen*, legger det føringer for oppgavens innhold.

For å kunne besvare det er det nødvendig å kartlegge hvilke *aktører* som er involvert i arealbruksprosesser i mellomlandet. For igjen å forstå hvordan aktørene handler, vil det være en forutsetning å ha kjennskap til deres *interesser, ressurser og styringsverktøy*. Samtidig vil ulike *mekanismer* kunne tenkes å spille inn på utviklingen og aktørenes spillerom. Med mekanismer kan man tenke seg *samfunnsforhold, områdets stedgitte og regionale forutsetninger*, gjeldende *styringsinstrumenter* og aktørenes *relasjoner og samhandlingsformer*.

Hovedproblemstillingen lyder dermed:

- ***Hvilke aktører, mekanismer og interesser styrer utviklingen av arealbruken i mellomlandet?***

For å være i stand til å belyse mellomlandproblematikken er det nødvendig å ta utgangspunkt i et konkret område som har tydelig sammenfallende trekk med innledende beskrivelse.

Studien vil ta for seg området mellom Fredrikstad og Sarpsborg bykjerner, vest for Glomma. Det er naturlig at området, grunnet dets utstrekning på rundt 10 km, vil ha varierende grad av mellomlandlignende trekk, men det anses som viktig å studere hele området under ett for å kunne si noe om fenomenets omfang, ulike karakter og dets kontekstuelle forhold.

Videre faller det seg naturlig å trekke ut eksempler fra deler av studieområdet, som synes karakteristiske. Dette vil bli gjort gjennom en komparativ casestudie av utviklingen i områdene Dikeveien og Tunejordet. Det gjelder å få en forståelse av hvilke prosesser som har resultert i dagens arealbruksmønster. Det innebærer at studien må kartlegge framveksten av arealbruksmønstre og funksjonene slik de er i dag, og videre se på diskursen og styringsinstrumentene som har vært betydningsfulle for utviklingen. Det gjelder i første rekke historiske planer, gjeldende planstatus og viktige overordnede planer, men også hvilke

planer som ikke ble fulgt og hvilke aktører som ikke fikk påvirket prosessen. For å få et nærmere innblikk i denne diskursen vil avisartikler og intervjuer potensielt kunne bidra med utfyllende informasjon. En mer utførlig beskrivelse av fremgangsmåten for casestudiet vil følge i kapittel 3.

Underveis vil det være uunngåelig ta stilling til ulike spørsmål som vil legge føringer for oppgaven:

- *Hva menes med mellomland?*
- *Hvilke deler av studieområdet kan betraktes som mellomland?*
- *Hvilke prosesser har styrt arealbruken i disse områdene?*
- *Hvilke aktører har vært deltakende i prosessene, og i hvilken grad har de påvirket arealbruken?*
- *Hvilke styringsinstrumenter påvirker arealbruken i mellomlandet?*

1.3. Oppgavens oppbygging

Kapittel 2: Teoretisk grunnlag

Avhandlingen vil i kapittel 2 fortsette med en fremstilling av det teoretiske grunnlaget for studien. Kapitlet tar sikte på å gi en oversikt over hva som legges i begrepet mellomland, hvordan det skal forstås, hvilke konsekvenser utviklingen medfører og hvilke drivkrefter som ligger bak utviklingen. Med bakgrunn i studiens forskningsspørsmål vil enkelte aspekter vektlegges særskilt. Dette gjøres konkret gjennom en oversikt over hvilke aktører som har interesser i slike områder, hvordan de opererer og med hvilke styringsinstrumenter som påvirker arealbruken.

Kapittel 3: Metode

Dette kapitlet redegjør for hvorfor casestudiet er foretrukket som forskningsmetode og hvilke metoder som er benyttet ved datainnsamlingen. Kapitlet ender i en refleksjon over metodevalget og studiens begrensninger og mulige feilkilder.

Kapittel 4: Casestudiene

Kapitlet starter med en introduksjon til det studerte området mellom Fredrikstad og Sarpsborg. Det gis en beskrivelse av den historiske arealbruksutviklingen før dagens faktiske arealbruk blir kartlagt. Her går det nærmere inn på hvilke funksjoner som er lokalisert innenfor området. Dette er ment å være et regionalt perspektiv for hvordan man kan forstå mellomlandet. Deretter gis en oversikt over hvilke aktører og instrumenter som antas å spille en viktig rolle i studieområdet. For å gå mer detaljert inn i områdets prosesser vil to områder bli studert spesielt, gjennom en komparativ casestudie. Denne tar for seg utviklingen av Dikeveien i Fredrikstad kommune og Tunejordet i Sarpsborg kommune.

Kapittel 5: Analyse

Med utgangspunkt i forskningsspørsmålene vil casestudien analyseres opp mot det teoretiske grunnlaget. Analysen tar sikte på å nærme seg en mer forståelig definisjon av mellomlandet, og vurdere hvilke områder av studieområdet som kan karakteriseres som mellomland. Områdene Dikeveien og Tunejordet vil analyseres spesielt for å si mer om særtrekk ved prosessene, hvilke styringsinstrument og aktører som har styrt utviklingen.

Kapittel 6: Konklusjon og refleksjon

Kapitlet fremlegger fellestrekkene for utviklingen i Dikeveien og Tunejordet, for å gi en indikasjon på hvordan man kan forstå prosessene som styrer arealbruken i mellomlandet (i en sammenlignbar kontekst). Kapitlets andre del reflekterer over "fronetiske spørsmål". Med utgangspunkt i studiens erfaringer blir planleggerens rolle i mellomlandet diskutert, og om mellomlandet er en ønsket utbyggingsform. Deretter skisseres noen aktuelle strategier for bedre å tilpasse seg kravene utviklingen stiller. Avslutningsvis vurderes nødvendigheten av videre forskning på området, og hvilken retning den bør ta.

2. Mellomland

2.1. Begrep og aktualitet

I norsk planlitteratur dukket begrepet *mellomland* først opp i tidsskriftet *Plan*, der fenomenet var hovedtema i nr. 6-2008. Når *Plan* sist gang hadde fokus på lignende problemstilling, 1-1995, var "randsone" betegnelsen (Nystad, 2008). I utgavens lederartikkel beskriver Jens Fredrik Nystad mellomlandet som "en av de største utfordringene vi som planleggere står ovenfor i dag" (Nystad, 2008:). I Sverre Flack (2008: 4) sin artikkel "Mellomlandet" hevder han denne "utbygningsformen har eksistert i over femti år uten at den i særlig grad har vært gjenstand for forskning eller målrettede forbedringstiltak", og det nå er det på tide å gjøre noe med dette.

Internasjonalt har det derimot vært satt søkelys på problemstillingen siden slutten av 1980-tallet, spesielt i amerikansk litteratur. Allikevel er det fortsatt ingen bestemte betegnelser på urbaniseringsformen som er fastlagt. Det kan ha en bakgrunn i at det ikke lenger lar seg gjøre å definere byens avgrensning etter annet enn administrative og politiske forhold. John Pløger (1997) mener det ikke finnes en god og samlende sosial og romlig definisjon av byen. Dette underbygger Pløger ved at:

I dag bruker vi begreper som byregioner, Edge Cities, Cyburbia, Conurbia, Exurbia, Secondhomania, Exopolis, urban sprawl og urban fringe, til å beskrive en by som stadig formerer seg i kraft av komplekse og særegne prosesser. Disse begrepene forteller egentlig at man ikke lengre meningsfylt kan definere byens grense; den blir stadig mer fysisk og meningsmessig forvirret og diffus (Pløger, 1997:16).

Usikkerheten rundt den nye byformen bekreftes av Flack (2008) som ramser opp: technoburbia, exurbia, post-suburbia, sprawl, edge city, centerless city, post-urban city, anti-city, nonplace urban realm, hundred-mile city og perimeter city som eksempler på vanlige begreper om periferien av byene, i amerikansk litteratur. En slik begrepsbruk antyder at det er ulike beslektede prosesser som påvirker og former det urbane (Berg og Lysgård, 2004). Begrepene og de atskillige tolkningene, viser at mange byteoretikere ikke lenger oppfatter byen og de urbane strukturene som noe opplagt eller definitivt avgrensbart.

Robert Fishman (1987) var en av de første teoretikerne til å forsøke å sette en term på den nye utbyggingsstrukturen. Han fikk et visst gjennomslag med sitt nye begrep "technoburb":

By "technoburb" I mean a peripheral zone that has emerged as a viable socioeconomic unit. Spread out along its highway growth corridors are shopping malls, industrial parks, campus-like office complexes, hospitals, schools and a full range of housing types. Its residents look to

their immediate surroundings rather than to the city for their jobs and other needs, and its industries find not only the employees they need but also the specialized services (Fishman, 1987: 485).

En enda mer utbredt term er *edge city*, definert av Joel Garreau (1991). Garreau er mer spesifikk til hva som er betegnende for slike områder, blant annet gjennom disse fem kjennetegnene:

- 1. The area must have more than five million square feet of office space (about the space of a good-sized downtown)*
- 2. The place must include over 600,000 square feet of retail space (the size of a large regional shopping mall)*
- 3. The population must rise every morning and drop every afternoon (i.e., there are more jobs than homes)*
- 4. The place is known as a single end destination (the place "has it all;" entertainment, shopping, recreation, etc.)*
- 5. The area must not have been anything like a "city" 30 years ago (cow pastures would have been nice) (Garreau, 1991: 6-7).*

I europeisk litteratur har man etter hvert spurt seg om den amerikanske formen kan sammenlignes med det som skjer i Europa (Bontje og Burdack, 2005). Den tyske arkitekten og byplanleggeren Thomas Sieverts lanserte i 1997 begrepet *Zwischenstadt* (direkte oversatt "mellomby") om den tyske formen for fenomenet – engelsk utgivelse (Sieverts, 2003). Sieverts mener *Zwischenstadt* må forstås som en ny desentralisert urbaniseringsform. Samtidig vektlegger han at fenomenet og begrepet strekker seg lenger enn til det formmessige. *Zwischenstadt* er i følge Sieverts (2003:xi):

the type of built-up area that is between the old historical city centres and the open countryside, between the place as a living space and the non-places of movement, between small local economic cycles and the dependency on the world market.

Sieverts sin utledning av *Zwischenstadt* ledet til det Burdack og Hesse (2007) omtaler som den største debatten rundt urbanisme på 1990-tallet i Tyskland. Der ble fenomenet og begrepet gjenstand for flere tolkninger. De tre mest utbredte forståelsene av begrepet dreier seg i følge Burdack og Hesse (2007) om:

- 1) De klassiske forstedsområdene i utkanten av tettbebyggelser

- 2) Sub-urbaniseringer som ligger mellom bykjernene, og har en blandet arealbrukskarakter.
- 3) Rurale områder der fortetting og urbaniseringstendenser begynner å ta form, internasjonalt gjerne referert til som "urban periferi".

Burdack og Hesse (2007) mener det kan tilskrives variasjonene av urbaniseringsmønster i byenes forsteder. Denne usikkerheten rundt hvordan man skal forstå *Zwischenstadt* er også tydelig når man forsøker å innføre begrepet *mellomland* i norsk planterminologi.

Flack (2008) mener selve begrepet *mellomland* kan føres tilbake til dansk planlegging på 1960-tallet. Der ble mellomlandet brukt som betegnelse på områdene mellom tettbebyggelsen og eng, jord- og skogbruksarealer. Det som er sikkert er at Nystad (2008) og Flack (2008) sin forståelse av mellomlandet skiller seg fra den danske tradisjonen. Flack mener mellomlandet etter danskenes definisjon kan oppfattes som en samlebetegnelse for *alle* bebygde områder utenfor den tydelige og tradisjonelle bystrukturen. Dette synes Flack spenner for vidt, og argumenterer for at for eksempel drabantbyer og velregulerte villaområder ikke faller inn under mellomlandet ettersom de er planlagt i sammenheng med de tettere bystrukturer.

2.2. Konsekvenser

En urbaniseringsmodell som følger mellomlandets karakteristikk får konsekvenser på mange områder. Tre av de mest åpenbare konsekvensene er at a) landskapet endres som følge av inngrep i natur- og jordbruksareal, b) vekstmodellen betraktes ikke som forenelig med prinsipper om bærekraftig utvikling og c) områdene oppfattes som rotete og "sjelløse". De mest synlige konsekvensene skjer på stedsnivå, men utviklingen får også regionale konsekvenser gjennom funksjonsforflyttinger. Noen av de mest fremtredende konsekvensene trekkes frem i dette kapitlet for å illustrere mellomlandets negative effekt på omgivelsene og understreke fenomenets aktualitet.

Grønnstruktur

Urbanisering i rurale strøk fører til press på grønnstruktur (herunder friluftsområder og friområder). Grønnstrukturen har en viktig funksjon for trivsel og folkehelse. Samtidig som den er et viktig lekeområde og har estetiske verdier. Når grøntareal forsvinner mister området en del av det som i utgangspunkt gjorde området attraktivt. Dessuten gjør det levevilkårene for det biologiske mangfold vanskeligere, og setter arter og livsmiljø under press.

Landskap

Mellomlandene er avhengig av forholdsvis flatkuperte områder for å vokse. Det gjør at større jordbruksareal har blitt utbygd. Det historiske kulturlandskapet med kulturminnene og det omkringliggende kulturmiljøet er kilder til historisk kunnskap og en del av steders identitet.

Estetikk

Estetikk er i denne sammenheng hvordan man bedømmer mellomlandet ut fra kriterier om skjønnhet. Oppfatningen vil derfor være betinget av personlige preferanser og miljøpåvirkning. Dette gjør det vanskelig å bedømme estetiske kvaliteter og hjemle i lovverk, i kommuneplanbestemmelser og i reguleringsbestemmelser. Imidlertid virker det i litteraturen å være bred enighet om at områdene kunne vært bedre utviklet gjennom strengere krav til utforming. Arkitektonisk vil mellomlandet ofte ligge det innenfor det Rem Koolhaas omtaler som "junkspace" (Koolhaas, 2002). Junkspace beskrives som bygninger og rom uten arkitektoniske kvaliteter. Dette fører til "Generic cities", områder dominert av bilveier og kjøpesentre, som Koolhaas (1995) mener er resultatet av byspredning, likhet og repetisjon. Dette synet samsvarer med Augé (1995) og Relph (1976) sine karakteristikk som *non-places* og følelse av *placelessness* (kapittel 2.3.1).

Privatisering

Mellomlandenes privatisering av areal gjør at områdene stort sett bare består av private eller halvoffentlige areal. Garreau (1991) mener det nærmeste man kommer offentlig rom i *Edge Cities* er på parkeringsplassene.

Byspredning

Byspredning eller "urban sprawl" er betegnelsen er den kompakte byen (kapittel 2.3.3) sin motsats. Prosessen påvirker landskapet da det gjerne fører til omdisponering av friområder, grøntområder og landbruksareal. Funksjonsflyttingen gjør det enklere for folk å etablere seg utenfor tradisjonelle sentrumsstrukturer, der arealbruksintensitet er tettere.

Utbyggingsmønsteret er vanskelig å betjene med effektiv kollektivtrafikk og bygger oppunder bilavhengighet.

Bilavhengighet

Store byksterne kjøpesentre tilpasset bilens premisser har gjort folk mer avhengige av bilen. Det vil alltid være en større gruppe mennesker som ikke har førerkort eller ikke disponerer bil. Som Holsen (1993) påpeker vil det for denne gruppen være negativt at eksterne handelsområder utkonkurrerer lokale og sentrumsnære butikker. Bilen er ikke bare et fremkomstmiddel, men også kilde til sideeffekter som avgasser og støy. Bilbruken er ønsket redusert gjennom nasjonale føringer som RPR for samordnet areal- og transportplanlegging.

Funksjonsforflytting

Når foretak tilbys bedre betingelser i mellomlandet enn i tradisjonelle sentrumsområder vil nyetableringer og re-etableringer lokaliseres dit. Gjennom funksjonsflyttingen endres folks bevegelsesmønster. Dette vil kunne føre til ringvirkninger som på sikt bidrar til å redusere sentrums attraktivitet. Som Holsen (1993) beskriver får sentrumshandelen redusert sin andel av den totale handelsomsetningen. Dermed vil et resultat av mellomlandet være en gradvis utarming av eksisterende bykjerner. Holsen regner det som lite trolig at sentrum vil kunne konkurrere mot eksterne etableringer om ikke tilgjengeligheten og bymiljøet forbedres.

Positive konsekvenser

Utviklingen har også positive sider. Mellomlandet har ført til at man ved hjelp av bil kan foreta effektive storhandler og det gjør det enklere å bosette seg i større bolig i mer landlige omgivelser når man har handels- og opplevelsesområder i nærheten. Noe av virksomheten i mellomlandet, som er mest arealkrevende og støyende (som logistikkvirksomhet), egner seg heller ikke i bysentrum.

2.3. Infallsvinkler

Mellomlandets sammensatte karakter tydeliggjør at områdene er et resultat av krefter i ulike samfunnsstrukturer. For å forstå bakgrunnen for mellomlandets opprinnelse og vekst, er det nødvendig å identifisere hvilke forutsetninger og krefter som styrer arealbruksutviklingen i områdene. Den teoretiske innfallsvinkelen til mellomlandet er i denne studien firedelt, og legger til grunn at mellomlandet må forstås som: sted, del av en regional sammenheng, resultat av samfunnsforhold og åsted for aktørers maktbruk. Denne betraktningen fører til at kapitlet gir et grunnlag til å undersøke mellomlandet fra de fire innfallsvinklene: stedsperspektiv, regionalt perspektiv, samfunnsperspektiv og aktørperspektiv.

2.3.1. Stedsperspektiv

Lokalisering

John Agnew (1987) mener et sted må forstås som et tredelt konsept: *location*, *locale* og *sense of place*. Innenfor rammene av denne studien anses sted som *location*, eller sted som lokalisering, å være mest vesentlig for å forstå områdets eksistens- og vekstgrunnlag. Ut fra denne oppfattelsen er sted et område som kan koordinatfestes, og det er stedets fysiske og materielle betingelser som er de vesentlige (Agnew, 1987).

I denne sammenheng betraktes sted som lokalisering som interessant, for å tiltrekke seg utviklerinteresser og skape vekst i mellomlandet. Det vil være ulike faktorer som legger premisser for lokaliseringen. Eksisterende reguleringsplaner, utviklingsmulighetene i

kommuneplanens arealdel og eiendomsforhold er viktige forutsetninger for om en etablering i det hele tatt er mulig. Dessuten vil stedlige forutsetninger legge begrensninger gjennom områdets naturgitte forhold som: berggrunn, løsmasser, topografi og biologiske forhold legge begrensninger. Kulturelle begrensninger som landbruks- og kulturminneinteresser er betydningsfulle hensyn som båndlegger arealbruken.

Mellomlandets typiske beliggenhet nær vei gjør områdene avhengige av god infrastruktur. Utover dette vil stedene vurderes av næringslivet ut fra hvilke øvrige lokaliseringfordeler området innehar. Et tilstrekkelig stort influensområde og muligheten for agglomerasjonsfordeler er to utbredte markedsøkonomiske prinsipper som ligger til grunn for forretningsetableringer. Lokaliseringfaktorene varierer nødvendigvis ut fra etableringens funksjon. I mellomlandet ser man at krav om tilgjengelighet er vesentlig. Gode lokaliseringer er tenkt å ligge nær hovedveier, ved sentrale steder og i tilknytning til større veikryss. I tillegg til god tilgjengelighet gjør det områdene synlige. En lokalisering utenfor sentrumskjernen kan være gunstig av flere grunner. Tilgangen til større ubebygde arealer er bedre enn i byene. I områdene utenfor byene, der mellomlandetableringer er aktuelle, har man gjerne hatt langt mer oversiktig tomtestruktur og i mindre grad kryssende eier-, bo- og utbyggerinteresser enn i byene (Røsnes, 2005). Virksomheter som har behov for et arealkrevende vareutvalg vil dessuten få gunstigere tomte-/leiepris.

Arealbruk og morfologi

Agnew (1987) sin andre forutsetning for sted, *locale*, forstås som hvordan stedet ser ut. Utviklingen som lokaliseringmulighetene tilrettelegger for, avtegner seg i stedets arealbruk. For å få definere arealbruken ser man på funksjoner og arealformål som er innenfor et gitt område. Det skilles i følge Røsnes (1992) mellom *formell* og *reell* arealbruk. Det er kun den reelle arealbruken som avtegner seg fysisk på stedet, men den formelle arealbruken kan legge føringer for videre utvikling. Dette er grunnet en viss usikkerhet knyttet til om arealene faktisk vil tas i bruk til de regulerte eller avsatte formålsendringene. En fremtidig veitrasé vil være eksempel på formell arealbruk med usikkerhet knyttet til seg.

Den teoretiske beskrivelsen av mellomlandet beskriver en mangfoldig arealbruk og fragmentert arealbruk. Mellomlandet med dets kjøpesentre, kontorbygg og parkeringsareal ligger som Flack (2008) beskriver, side-om-side med villaer og landbruksareal inntil større veier. Som beskrevet innledningsvis oppfattes mellomlandet som dynamiske områder. Områdenes attraktivitet fører til utbyggingspress, som igjen gjerne resulterer i arealbruksendringer. I et historisk perspektiv vil arealbruksendringene i mellomlandet karakteriseres som raske.

Mellomlandet er en forholdsvis ny urban form som verken kan betraktes som by eller land, men heller ikke som tradisjonelle forsteder i følge Nystad (2008) sin oppsummering i Plan.

Umiddelbart er det, som Pløger (1997) er inne på, vanskelig å si hva slags form for urbanitet det er snakk om.

Denne usikkerheten kan bero på at områdene ser ut til å befinne seg i skjæringspunktet mellom det sammensatte og amorfe innen bymorfologien. Med sammensatt menes områder som er sammensatt av flere tydelige strukturer, mens de amorfe mangler tydelig struktur.

Etter hvert som mellomlandet utvikler seg vil nye reguleringsplaner og bygninger tilpasse seg eksisterende vei- og tomtestruktur. Tomtestrukturen er i følge Ellefsen og Tvilde (1991) og Børrud (2005) viktige føringer for hvordan bebyggelsesstruktur i praksis blir utbygget. Planene som ligger til grunn, og tiden mellomlandet utvikler seg over, vil kunne spille en rolle. Om utbyggingen skjer gjennom en helhetsplan eller gjennom flere enkeltstående planer, påvirker muligheten til å se planlagte bygg i relasjon til hverandre og eksisterende bygg.

Stedsfølelse

De ovennevnte faktorene påvirker områdets utforming, men også hvordan området visuelt fremstår. Agnew (1987) sin tredje tilnærming til å forstå et sted er *sense of place*, eller stedsfølelse. Dette kan knyttes opp mot områdenes omdiskuterte arkitektur og utforming. Edward Relph (1976) mener at steder, i takt teknologiske og infrastrukturelle fremskritt, blir likere og mister sin stedlige karakter. Dette tapet omtaler Relph som *placelessness* (stedstap). Marc Augé har introdusert et beslektet begrep som han kaller "non-places" (Augé, 1995). Det inkluderer steder som ligger tett opptil beskrivelsene av mellomlandet, som handelsområder og motorveier, som er i ferd med å miste sin stedlige karakter. Hvorvidt et sted kan betraktes som et "ikke-sted" er diskutabelt, men synspunktet gir et visst inntrykk av hvordan utviklingen kan oppfattes.

2.3.2. Regionalt perspektiv

Funksjoner

Mellomlandet synes å være en attraktiv lokalisering for mange etableringer, noe som har ført til et funksjonsmangfold. Allikevel gir strukturer i områdeprogrammeringen klare indikasjoner på at funksjonene bør settes i en regional sammenheng. Dette viser Flack (2008) sin litteraturstudie som ligger til grunn for hans mellomlandforståelse:

I europeisk faglitteratur betraktes mellomlandet gjerne i relasjon til omliggende historiske byer, med utgangspunkt i en funksjonell sammenheng mellom kjerne og periferi – altså at bestemte funksjoner opptrer i mellomlandet i avhengighet av bestemte funksjoner i kjernen. Det er imidlertid en tendens til at mellomlandets funksjoner knytter seg opp mot flere kjerner – ikke bare én. (Flack, 2008: 6).

Dermed kan det tyde på at mellomlandet henvender seg til et regionalt marked, slik også mange byeksterne kjøpesentre gjør (Holsen, 1993). Denne kjøpesenterformen er et typisk eksempel på funksjon som opptrer i mellomlandet (Garreau, 1991). Til tross for innskjerpinger i tillatelser, skjer lignende etableringer i dag, om enn i en noe annen form.

Områdene er som beskrevet svært tilgjengelige med bil. Den økende privatbilismen gjør sammen med den generelt hevede veistandarden og -kapasiteten folk gradvis mer mobile. Disse forholdene øker bevegelsesradiusen og dermed mellomlandets influensområde. Dette, sammen med områdenes forholdsvis tilpasningsdyktige arealbruk, fører til effektivitet og oppfyllelse av markedets behov.

En regions behov for funksjoner vil være avhengig av eksisterende strukturer innen regionen. Imidlertid er det enkelte funksjoner som går igjen i mellomlandlitteraturen. I Fishman sin definisjon av *technoburb* inngår som nevnt kjøpesentre, næringsparker, campuslignende kontorkompleks som typisk. Både handelsområder/kjøpesentre og kontorkompleks inngår i Garreau sine fem krav til *edge cities*. I tillegg beskriver han *edge city*-en som en "sluttdestinasjon", der brukerne finner funksjonene de trenger: underholdning, shopping og fritidsaktiviteter.

Struktur

Som beskrevet er byens morfologi i endring, der struktuen ikke lenger er like tydelig definerbar. Den økte mobiliteten har gjort avstanden mellom kjernene mindre, samtidig som nye dannes. Utbyggingen kan også følge transportkorridoren. Mellomlandet bør derfor vurderes ut fra den regionale konteksten. De administrative grensene var lagt lenge før urbaniseringen tok til, dette fører til at en faktor som kommunegrense kan spille en viktig rolle.

Hiim-utvalget (NOU, 1988) ser blant annet på fysisk planlegging av regioner. Om regioner med felles bolig- og arbeidsmarked heter det: "I slike områder blir utviklingen påvirket av utbyggingen i hver enkelt kommune uten at dette behøver å bli til beste for området som helhet" (NOU, 1988:48).

Innenfor et felles bolig- og arbeidsmarked må de enkelte kommunenes utbyggingsbehov ses i sammenheng med utviklingen i området under ett. I dag kan ikke slike spørsmål som trafikken, miljøet, boligbyggingen og lokaliseringen av arbeidsplasser lenger håndteres av hver kommune for seg på en fornuftig måte. (NOU, 1988: 48).

2.3.3. Samfunnsperspektiv

Det vil være en rekke ulike drivkrefter som kan tenkes å påvirke mellomlandets fremvekst og arealbruksmønstre. Drivkrefter er gjennomgripende sosiale, kulturelle og økonomiske strømninger i samfunnet. I følge Røsnes (1992) er det tre faktorer som påvirker den fysiske planleggingens formål og måten det løses på: 1) menneskelige behov, 2) samfunnsutviklingen og dens krav og 3) omgivelsens idealer til utformingen. De tre faktorene og forholdene mellom dem er grunnleggende for arealbruksmønsteret.

Behov

Endrede samfunnsforhold fører til behov om utbygging, transformasjon og forandringer i arealbruksmønsteret. Det er behov for arealer der man produserer og distribuerer varer, men over tid endrer forutsetningene seg noe. Dette får konsekvenser for hvilke arealer som etterspørres. Behovene gir også følger for bygningenes programmering.

Samfunnsforhold

Arealbrukshistorikken i mellomlandet er påvirket av næringsforholdene, som igjen er påvirket av ulike sosiale paradigmer. Arealbruk har dermed i ulik utstrekning i grove trekk vært preget av jordbruksamfunnet, via industrisamfunnet, til dagens postindustrielle samfunn. Ettersom mellomlandet er et nyere fenomen, vil det i dette avsnittet berøre de vesentligste moderne drivkreftene som er forutsetninger for mellomlandet.

Infrastruktur

Infrastrukturens betydning for mobiliteten gjør den til en betydelig lokaliseringsfaktor. Endringer og opprettelse av nye veitraseer gir følger for nærings- og bosettingsmønsteret. En heving av veistandard og -kapasitet gjør det mulig å øke trafikken for etableringer i mellomlandet. En velutviklet infrastruktur vil være mer vesentlige for bestemte etableringer, og kommunikasjon gir følger for hvilke virksomheter som etablerer seg i området og dermed arealbruken.

Privatbilismen

I 1960 ble bilrasjonaliseringen opphevet, og de med tilstrekkelige midler kunne kjøpe seg bil. De teknologiske fremskrittene i modernismen har endret forutsetningene for menneskers bevegelighet. Distanser måles i dag heller i form av tid, enn lengde. Som en følge av privatbilismen, og den gradvise forbedring av infrastruktur har bosettingsmønsteret endret seg. Man kan si at bosettingsmønsteret påvirker veinettet, og veinettet påvirker bosettingsmønsteret. Dette har ført til at drabantbyene og forstedene sin eksistens ble muliggjort, og har vært en vesentlig faktor for fremveksten av mellomlandet. Mellomlandet er synlig fra veien, og områdene nåes best med bil. I mellomlandet kan du parkere bilen din. Du kan kjøre bilen videre til neste butikk. Mellomlandets eksistens står i et avhengighetsforhold til bilismen.

Urbanisering

Urbanisering er prosessen der det rurale landskapet blir utbyggt. Befolkningen trekkes mot byene og deres omland, til tross for politiske virkemidler for å forhindre denne utviklingen (Frønes og Brusdal, 2000). Frønes og Brusdal mener denne utviklingen vil vedvare: "Både arbeidsliv og kulturelle mønstre peker mot sentralisering, enten dette tar form av

urbanisering og bysentra eller forstadens amerikanisering" (Frønes og Brusdal, 2000: 102). For det pågår også en sub-urbanisering. Med det menes en utflytting fra urbane sentre til en "urban periferi".

Globalisering og økonomi

Globaliseringen har ført til strukturendringer i næringssektoren. Produksjonen internasjonaleses, og en av følgene er vekst i servicesektoren der mellomlandet inngår som en typisk etableringsform. Flack (2008: 7) viser til den spanske arkitekten Alejandro Zaera Polo, som mener at den globaliserte økonomien bestemmer "topografien i det urbane landskapet – det vil si hvor de ulike funksjoner finner sitt nedslagsfelt". Mellomlandet er et viktig element for byer og regioners verdiskapning. Flack (2008: 4) mener at "I mange byer er slike områder til og med viktigere enn selve sentrum." Globaliseringsprosesser fører også til at konjunkturbevegelser i verdensmarkedet påvirker norsk økonomi og arealbruk. Oppgangstider resulterer i flere prosjekt og utbyggingspress, mens nedgangstider fører til upåbegynte og halvferdige prosjekt. Bensinprisene er et eksempel på en faktor som påvirker folks handlingsmønster og dermed er en viktig faktor for mellomlandets eksistens.

Idealer

By- og samfunnsidealer er påvirkende faktorer for hvilke lover og nasjonale føringer for hvordan arealbruken styres.

Bærekraftig utvikling

Brundtlandkommisjonen la i 1987 frem rapporten *Vår felles framtid* der bærekraftig utvikling står sentralt. Begrepet defineres kort som: "Bærekraftig utvikling er en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov." (Brundtlandkommisjonen, 1987:42) Grunnet begrepets positive klang har det blitt videreført i mange ulike former og tillagt nye meninger (Næss, 1998).

Mellomlandstrukturen er i så måte problematisk ved planlegging ut fra bilens premisser, noe som fører til økt forurensing. Videre er utviklingsmønsteret arealkrevende og fører til at dyrket mark og naturarealer forsvinner.

Bærekraftig byutvikling

Når tankene fra Brundtlandkommisjonens rapport skal overføres til byutvikling, rettes gjerne fokus på energisparing og bevaring av biologisk mangfold og matjord (Næss, 1998). Oppstarten av areal- og transportplanarbeidet i 1989 lanserte bærekraftsbegrepet i arealplanleggingen (Røsnes, 2005). Prinsippene var en mer kompakt bystruktur, noe som innebærer arealintensivering og transformasjon. Et eksempel er lokalisering av sentrale funksjoner innen bykjernen.

Strand (1998) er blant dem som registrerer at en rekke politiske dokumenter de siste årene bygger oppunder en satsing på miljøvennlige transportmidler: kollektivtransport, sykkel og gange. Strand påpeker (i 1998) at utviklingen, til tross for de gode intensjonene, har gått i motsatt retning. Tendensen er at det fortsettes å produseres dokumenter, men at få omgripende tiltak vedrørende satsing på miljøvennlig transportmidler gjennomføres.

En viktig faktor for ønsket om mer kompakte byer skjedde når man innså rekkevidden av den stadig økte arealspredningen. Utredningen *Gode langsiktige utbyggingsmønstre* (NOU, 1988) viser at befolkningen i tettsteder med mer enn 100 innbyggere økte med 21 prosent mellom 1960 og 1970. På samme tid økte tettstedsarealet med 41 prosent (NOU, 1988).

Den kompakte byen

Politiske mål i Norge ligger nært *smart growth* eller den *kompakte byen* (St. meld nr 29 1996-1997; St. meld nr. 58 1996-1997). Formålet i en slik vekstmodell er å redusere den urbane ekspansjonen for å bevare åpne rurale områder (Dantzig og Saaty, 1973). Byvekst etter dette mønsteret, med høyere bygg og tettere mellom byggene, er regnet som mer bærekraftig enn et lavere og mer spredt utbyggingsmønster ettersom man er mindre avhengig av bil som fremkomstmiddel. Det er kortere avstander mellom ulike funksjoner og lettere å tilrettelegge for kollektivtrafikk. Tettheten er også gunstig for bevaring av biologisk mangfold, landbruks- og skogsområder.

Fortetting på "halvsentrale" steder har også sine problematiske sider. Rådberg (2005) fremhever at bokostnadene blir svært høye på grunn av tomtepriser og infrastruktur. Videre er miljøene lite barnevennlige, med mye biltrafikk og lite nære grøntarealer. En slik utvikling tar ikke hensyn til den store etterspørselen etter lave hus i barnevennlige omgivelser (Rådberg, 2005). Dette fører til at barnefamilieene bosetter seg utenfor byene og i stedet må pendle inn til byen, ofte i privatbil. Dermed øker arbeidspendlingen, og et av kjerneargumentene for den kompakte byen, å minske trafikken, faller (Rådberg, 2005).

Transformasjon

Et resultat av strukturelle endringer i næringslivet er at større industrivirksomheter står ledige. Dette gjelder også en del havne- og terminalvirksomhet som re-lokaliseres på grunn av effektivisering. Dermed står store, gjerne bynære, bygninger og areal ledige og har de siste årene vært attraktive transformasjonsområder i mange norske byer.

Framtidens byer

Arealbruk og transport er blant satsningsområdene for å møte klimautfordringene, som i følge framtidens byer "er vår tids største utfordring" (Framtidens byer, 2009). Kommunene binder seg til forpliktende avtaler med omfattende retningslinjer. For arealbruk og transport gjelder følgende:

Vi vil få til en arealbruk og et lokaliseringsmønster som reduserer arealinnngrep og transportbehovet og legger til rette for miljøvennlig transport. Vi vil styrke kollektivtransport, sykkelbruk, gange og tilgjengelighet og stimulere til mer effektiv varetransport og gode fellesløsninger. Vi vil styrke bruken av virkemidler som begrenser bilbruken. Vi vil styrke samordning og samarbeid om arealbruk og transporttiltak for hele det funksjonelle, regionale byområdet eller etablere et slikt samarbeid der dette ikke finnes. Vi vil integrere arbeidet med arealbruk og transporttiltak innenfor Framtidens byer med pågående eller påtenkte bypakker for transport, miljø og byutvikling. (Framtidens byer, 2009: avtaler)

Båndby

Denne studiens valg av case gjør det naturlig å nevne båndbyen som et utviklingsmønster som vil kunne påvirke mellomlandet. Den første båndbyutviklingen tilskrives Mata for hans lineære byutviklingsplan i Madrid. Båndbyen innebærer en kontrollert lineær byvekst i en retning. Viktige forutsetninger for en slik vekst vil være jernbane og/eller veg gjennom aksen.

2.3.4. Aktørperspektiv

Ut fra et aktørperspektiv ser man området i sammenheng med sosiale prosesser. Steder formes i følge et slikt synspunkt i stor grad av aktører med ulike interesser, konflikter og bruk av makt (Røe *et al.*, 2002). Det er mange involverte aktører i mellomlandet med til dels svært ulike interesser, noe som fører til uenighet om hva arealene skal brukes til. Motsetningene fører til verdi- og interessekonflikter. Planlegging er i følge Amdam og Veggeland (1998: 86): "en arena for interessekamp i samfunnet, mellom ulike styringssystemer, mellom nivåer, mellom grupper av aktører, spesielt knyttet til framtidig utvikling og forandring av samfunnet". Den antatte interessekampen blant aktørene, gjør at en forståelse av involverte aktører, deres verdier, interesser, ressurser, roller og relasjoner er en vesentlig forutsetning for kartlegging av faktorer som styrer arealbruksutviklingen i mellomlandet.

I følge Fog *et al.* (1992) er det tre kategorier aktører som er innblandet i plan- og byggeprosesser: regelansvarlige, initiativtakere og berørte. De *regelansvarlige* er de som passer på prosessen, og det er dermed i første rekke planmyndighetene. Hovedansvaret for plan- og byggesaksarbeidet tillegges kommunene. *Initiativtakere* kan gjennom reguleringsplaner ta initiativ til arealbruksendringer. Mens de som blir påvirket av planene betraktes som *berørte*.

De ulike aktørene kan ikke definitivt avgrenses til én bestemt kategori, men vil i følge Fog *et al.* (1992) kunne skifte rolle avhengig av prosess og plantype. Imidlertid opererer aktørene etter et mønster der de hyppigere befinner seg innenfor enkelte av rollene. De ulike aktørene

som vil være tilstede i mellomlandprosessene, vil konkretiseres i påfølgende del, sortert etter den antatte rollefordelingen.

Regelansvarlige – nasjonalt nivå

Departementet

Etter PBL paragraf 13 skal (miljøvern)departementet "ha det administrative hovedansvar for statens planleggingsoppgaver etter loven, og skal arbeide for at de vedtak som treffes på riksnivå blir fulgt opp i den fylkeskommunale og kommunale planlegging". De viktigste styringsinstrumenter Miljøverndepartementet legger til grunn for planlegging på lavere nivå er plan- og bygningsloven.

Plan og bygningsloven

Plan og bygningsloven (PBL) stiller krav til utarbeiding av ulike plantyper: fylkes-/regionplaner, kommuneplaner og reguleringsplaner for utbyggingsområder. Aktørene i arealbruksendringprosesser har formalisert makt gjennom PBL. Loven definerer i kapittel 2 hvem som er planmyndighetene og deres lovmessige hovedfunksjoner i forhold til arealplanlegging. PBL legger opp til at kommunene må følge bestemte prosessuelle regler, men innholdet kan tilpasses av kommunene. Loven kan være grunnlag for saksbehandling, juridisk bindende politiske vedtak og planer. Loven gir få konkrete hjemler som er relevante for mellomlandet. I planens formålsparagraf heter det at prinsippet om "estetisk utforming av omgivelsene" skal ivaretas i planleggingen. I planloven av 1985 skulle "estetiske hensyn" sikres. Temaet går igjen i generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel (§11-9) og bestemmelser i reguleringsplan (§12-7). Det er rimelig å anta at dette er formuleringer som vil kunne være gjenstand for ulike tolkninger.

Jordlova

Holsen (1993) mener ønsket om å verne dyrket mark etter hvert spilte en betydelig rolle for å hindre byspredningen og byeksterne kjøpesenteretableringer, og dermed påvirket arealbruksmønsteret. I 1995 kom jordlova, der spesielt landbruksinteressene knyttet til arealbruk skulle ivaretas (§1). Jordlova er en særlov som gir landbruksmyndighetene innsigelseshjemmel.

Rikspolitiske bestemmelser – kjøpesenterstoppen

I 1999 trådte *Rikspolitiske bestemmelser om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder* i kraft. Foranledningen for bestemmelsen var ønsket om en "en sterkere regional samordning og styring av etablering og utvidelse av større kjøpesentre." (Miljøverndepartementet, 1999). I formålsparagrafen heter det:

Hensikten er å styrke eksisterende by- og tettstedssentre, unngå en utvikling som fører til unødvendig byspredning og hindre økt bilavhengighet og dårligere tilgjengelighet for dem som ikke disponerer bil. Det langsiktige målet er å oppnå en mer bærekraftig og robust by- og tettstedsutvikling. Miljøverndepartementet, 1999).

Som en følge av dette fører bestemmelsen til forbud for etablering eller utvidelse av kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder. I perioden kjøpesenterstoppen varte var det, som en hovedregel, kun tillatt å etablere/utvide kjøpesentre eller forretninger som driver detaljvarehandel opptil 3000 kvadratmeter utenfor sentrum. Bestemmelsen opererer med en kjøpesenterdefinisjon som i praksis inkluderer all detaljvarehandel. Innunder begrepet *detaljvarehandel* regnes også møbler og hvitevarer. Kjøpesenterstoppen opphørte i 2004, og prinsippene skulle etter dette videreføres gjennom fylkesplaner. I 2008 ble Kjøpesenterstoppen gjeninnført av Miljøverndepartementet.

Virkingen av Kjøpesenterstoppen (årene 1999–2004) er vurdert av Civitas (Næss, 2006) på oppdrag fra Miljøverndepartementet. Utredningen slår fast at "Kjøpesenterstoppen kom for sent til å demme opp for eksternt beliggende kjøpesentre" (Næss, 2006: 4) og førte til bransjeglidninger og nye storhandelskonsepter/minivarehus som "skaper nye, store utfordringer" (Næss, 2006: 5).

Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging

Miljøverndepartementets retningslinjer for samordnet arealplanlegging fra 1993 setter fortetting og kollektivtrafikk som viktig premisse for tettstedsutviklingen. Retningslinjene er ment å bidra til å bevare større sammenhengende arealer med dyrket mark og gjøre arealinngrepene minst mulig omfattende.

Riksantikvaren

Riksantikvaren kan gjennom kulturminneloven frede kulturminner og kulturmiljø. Riksantikvaren fungerer også som rådgiver for Miljøverndepartementet i forholdet til kulturminner og er høringsinstans i alle plansaker. Der har de mulighet til å rette innsigelser med utgangspunkt i kulturminneloven.

Regelansvarlige – Regionalt nivå

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen er den regionale planmyndigheten, og har regional utvikling og planlegging som to av hovedoppgavene. Holsen *et al.* (1998) sin studie av det regionale plannivået viser at de regionale myndighetene har begrenset tid til behandling av hver enkelt plan. På slutten av 1990-tallet hadde myndighetene relativt stor belastning per

årsverk. Dette mener Holsen *et al.* (1998) kan få konsekvenser for effektivitet, forutsigbarhet og kvalitet i saksbehandlingen. Undersøkelsen til Holsen *et al.* (1998) viser at de regionale myndighetene er lite fornøyd med sin begrensede deltakelse i planprosessers tidlige fase samt i oppfølgingen.

Styringsinstrumenter:

Fylkesplan

Fylkeskommunen har siden 1976 utarbeidet fylkesplaner. Planene vedtas av fylkestinget, og skal angi mål og retningslinjer for utviklingen i fylket. Planen skal samordne statens, fylkeskommunenes og kommunenes interesser. I det inngår blant annet å videreføre statlige mål og retningslinjer, som RPR og RPB. Planens retningslinjer er styrende for den enkelte kommunes arealbruk. Evalueringer har vist at plantypen, til tross for store ambisjoner, har liten faktisk innvirkning på arealbruken (Falleth og Johnsen, 1996). Falleth og Johnsen mener det beror på at den mangler styringskraft.

Fylkesplaner med ikrafttredelse etter ny planlov i 2009, som *Østfold mot 2050* (Østfold fylkeskommune, 2009a) viser at instrumenttypen er styrket. Dette vil gjøre konsekvensene av å stå på sidelinjen større, ettersom fylkesplanen vil ha direkte konsekvenser for kommunene og næringslivet sine arealdisponeringer.

Fylkesdelplan/regional plan

Regional plan, tidligere *fylkesdelplan*, er et verktøy som egner seg for særskilte problemstillinger innenfor bestemte geografiske og/eller tematiske områder innenfor fylket.

Innsigelsesrett

Fylkeskommunen er høringspart til kommunale arealplaner, og har innsigelsesmyndighet til å føre planen videre til Miljøverndepartementet.

Fylkesmannen

Fylkesmannen er statsforvaltningens regionale representant og skal følge opp nasjonale mål og retningslinjer på regionalt nivå. Fylkesmannen er høringsinstans og kan gi kommunen faglige råd eller henstillinger. Dersom de ikke følges har Fylkesmannen innsigelsesmyndighet.

Interkommunalt samarbeid

En svakhet ved Plan og bygningsloven er at man kan unngå problematiske sider ved et prosjekt, fordi mange av problemene vil oppstå i en annen kommune, som beskrevet av Bratt (1993) og Holsen (1993) (se "styringsfaktorer" under *regelansvarlige - lokalt nivå*). Større

prosjekt i mellomlandlignende strukturer er følgelig nødvendig å vurderes i en større sammenheng, som gjennom interkommunalt samarbeid og fylkesdelplaner.

Regelansvarlige – Lokalt nivå

Plan- og bygningsloven gir kommunene ansvaret for den kommunale planleggingen. Kommunen tilnærmer seg mandatet hovedsakelig gjennom to former for planlegging: overordnet strategisk planlegging og evaluering av privatinitierte planer. Kommuneadministrasjonen har det administrative ansvaret for kommunens planleggingsoppgaver etter plan- og bygningsloven. Administrasjonen består av fast ansatte fagspesialister, som spesielt spiller en viktig rolle i strategisk arealplanlegging. Kommunene fikk dårligere råd fra 1980-tallet (Røsnes, 1992), noe som blant annet førte til omorganisering og nedbemanning. Dette har bidratt til at den fysiske planleggingen i stor grad er utviklerstyrt. Derfor begrenses gjerne kommunens rolle til lovpålagte oppgaver, som offentlig ettersyn og legge frem planen for politisk behandling (Falleth *et al.* 2010). Planseksjonen i kommunen har ofte delegert myndighet til å implementere politikernes vedtak, men de har typisk liten innflytelse når det kommer til gjennomføringen (Forester, 1989).

Holsen (1993) mener kommunen ikke har noen kunnskapstradisjon til å vurdere den næringsmessige virkningen av prosjekt. Holsens avsluttende spørsmål i sin doktorgradsavhandling er hvorvidt kommunene er i stand til å treffe beslutninger om betydningsfulle etableringer som vil få regionale konsekvenser.

Styringsinstrumenter:

Kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel er en strategisk plan som skal samordne kommunens behov for vern og utbygging. Arealdelen ble først en del av kommuneplanleggingen ved plan- og bygningsloven av 1985, og er juridisk bindende. Før den tid (fra 1965) var det generalplanen som skulle være retningsgivende for reguleringsplanleggingen, og dermed arealbruksendringer. Sammenlignet med kommuneplanens arealdel var det langt lettere å fravike generalplanen ettersom den ikke var juridisk bindende.

Reguleringsplanlegging

Med utgangspunkt i plan- og bygningsloven kan både offentlige og private aktører initiere reguleringsplaner. Frem til omtrent midten av 1980-tallet var byggeprosjekter i følge Røsnes (2005) hovedsakelig styrt av kommunene. I plan- og bygningsloven fra 1985 ble det åpnet opp for privatinnsendte reguleringsplanforslag, og etter dette ser man en gradvis økende tendens til byggeprosjekter blir initiert av privat eiendomsutvikling. Kommunen savner ofte tilstrekkelig økonomiske ressurser til å gjennomføre prosjektene de ønsker. Dermed foregår i

stedet planleggingen i samspill med private aktører. I 2005 var mer enn 90 prosent av reguleringsplanene i de større byene fremmet i privat regi (Røsnes, 2005). Det er grunn til å tro at dette tallet har fortsatt å øke. Dette får følger for den offentlige planrollen som, i følge Børrud (2005), har beveget seg mot en prosjektevaluerende rolle. Dersom kommunen ønsker å utrede alternative løsninger til innsendte planforslag må de kreve at forslagsstiller utarbeider nye forslag. Slikt vil følgelig være påvirket av den enkelte kommunes kompetanse og kapasitet.

Strategisk samspill med eiendomsutviklere

Kommunen har stor makt i forhold til hvilke prosjekt som eventuelt skal bli realisert. Det er gjerne store økonomiske verdier knyttet til reguleringsplaner. Røsnes (2005) mener at betydelige verdier kan gå tapt dersom kommunen har dårlig forståelse av eiendomsutviklere og andre investorers handlingsmønster (Røsnes, 2005). En konsekvens av governanceutviklingen er derfor at kommunen spiller en stadig viktigere rolle i forhandlinger og som deltaker i gjennomføringsprosesser (Røsnes, 2005). Røsnes (2005: 54) beskriver hvordan byutviklingen er et "strategisk samspill med store eiendomsutviklere", der det handler om å fordele plikter og rettigheter.

Utbyggingsavtaler

Detaljreguleringsplaner inneholder gjerne utbyggingsplaner. Bruk av utbyggingsavtaler gjennom rekkefølgebestemmelsene i PBL har lang praksis, men ble først lovregulert ved endringer i Plan- og bygningsloven i 2006. Kommunen vil med bakgrunn i dårlig økonomi være fristet til å stille utbyggeren ovenfor mer eller mindre rimelige krav.

Styringsfaktorer:

Kommunekonkurranse

En av slutningene fra Holsens (1993) studier av kjøpesenteretableringer er at det oppstår konkurranse mellom nabokommuner om attraktive etableringer. Holsen peker på at det er stor vilje for den kommunale ledelsen til å godkjenne prosjekt, etter som det skaper arbeidsplasser og genererer skatteinntekter. En kan derfor stille seg spørsmål ved de lokale beslutningstakernes forutsetninger til å vurdere større mellomlandprosjekt. Bratt (1993) beskriver hvordan politikerne i Lier og Ås ikke evnet å tenke strategisk i forbindelse med kjøpesenteretablering i kommunene. Bratt (1993) fremlegger Vegkontorets kritikk i forbindelse med etableringen av Liertoppen. Den sier at de regionale virkningene av senteret ikke synes å være vurdert, og at senteret fører til "utarming av bysentre og tettsteder, økt privatbilisme og forverrede muligheter for kollektivtrafikk" (Bratt, 1993: 31). Heller ikke Ås og nabokommunen Ski maktet å ta hensyn til hverandres interesser – Ski som parallelt planla Ski storsenter. Som en følge har Vinterbro tapt store markedsandeler til Ski Storsenter. Bratt oppsummerer med at "den politiske horisont i kommunen når ofte ikke lenger enn kommunegrensen" (Bratt, 1993: 38).

Steder er å betrakte som deler av ulike funksjonelle regioner. Farsund og Leknes (2010) mener derfor det er nødvendig å se utover kommune grensene: "Utviklingsområder i byene og områdene rundt overskrider de tradisjonelle politisk-administrative grenser for maktfordeling, noe som skaper et behov for andre styringsformer enn de som var basert på den tradisjonelle geografiske inndelingen" (Farsund og Leknes, 2010:22).

Usikkerhet

Uklarhet om mål og verdier gjør det vanskelig å etablere klare strategier for bytviklingen (Røsnes, 2005). Det er kommunevalg hvert fjerde år, og styringsskifter kan i følge Røsnes bidra til en slik usikkerhet.

Initiativtakere - Eiendomsutviklere

I stadig økende omfang er det som beskrevet private aktører som initierer planer, og dermed legger premisser for arealutviklingen. Dette er gjerne eiendomsutviklere, som opererer enten på bygningsnivå eller investerer i større arealer. De har kapital, og er dermed den aktøren som i størst grad har evne til å realisere utbyggingsprosjekt.

En vanlig utviklerrolle kan være: "å erverve eiendom med utviklingspotensial, prosjektere, utarbeide forslag til reguleringsplan og avvente kommunal behandling" (Bowitz og Høegh, 2005: 49-50). Mange tenker også mer langsiktig og ønsker å eie og leie ut.

Påvirkningsmuligheter:

Reguleringsplaner

Reguleringsplanen er å betrakte som et verdipapir for utviklerne (Børrud, 2005). Det fører til at eiendomsutviklere samarbeider tett med private plankonsulenter for å regulere utviklingsområder.

Lobbyisme

Grupper og individer driver lobbyisme med hensikt å hente informasjon og uttrykke sin mening. Lobbyisme er sterkt knyttet til makt. Ønsket om makt fører til at: "People lobby those with greater power in order that they themselves in turn may achieve more power" (Hillier, 2002: 91). Lobbyisme er en aktivitet som grunnet dens natur gjerne befinner seg i gråsonen mellom en akseptert form for medvirkning og det lovstridige. Dette illustreres av Holsen (1993) i forbindelse etableringen av kjøpesenter i Moss, Råde og Drøbak. Der foregikk det i utstrakt grad: "Lobbyvirksomhet og samtaler/forhandlinger mellom den kommunale ledelse og eiendomsutviklere på siden av den lovmessige, arealplanfaglige behandlingen av prosjektene" (Holsen, 1993:274).

Berørte

Innbyggernes makt utøves gjennom representasjon og deltakelse. Innbyggerne delegerer makt ved å velge politikere til å representere seg på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Dersom ikke innbyggernes syn dekkes tilstrekkelig gjennom representasjon er det behov for deltakelse.

Påvirkningsmuligheter:

Medvirkning

I plan og bygningsloven er medvirkning et sentralt demokratisk prinsipp. Den skal sikre at innbyggerne kan delta og har innflytelse i planprosessen. Gjennom representativt demokrati spiller politikerne en viktig rolle for å ivareta de berørtes interesser. Å trekke inn innbyggernes interesser er et viktig prinsipp innen planteorier som kollaborativ planlegging (Healey, 1997) og advokatplanlegging (Davidoff, 1965).

De berørtes rett til å påvirke arealbruksendringer er formelt nedfelt i medvirkning gjennom plan- og bygningsloven. I praksis kan medvirkning skje gjennom hørings- eller medvirkningsmøte, som varierer fra informering til direkte deltakelse. Møtene kan benyttes til å samle synspunkter, og lokalkunnskap trekkes gjerne frem som noe innbyggerne kan supplere planprosessen med. En annen form for lovpålagt medvirkning er offentlig ettersyn, der berørte kan gi skriftlige innspill ved oppstart og til planutkast. Hvor reell medvirkningen er, kan i imidlertid diskuteres.

Makt

Aktørene vil ha tilgang til ulike maktressurser ut fra deres posisjon. Ved å forstå de ulike aktørenes tilgang til maktressursene vil en kunne anslå hvilke aktører som får gjennomslag for sine verdier og interesser. De innblandende aktørene og deres maktressurser vil kunne ha stor innvirkning på hva som skjer før den formelle planprosessen tar til, hvordan prosessen utarter seg, og hvordan den reelle arealbruken utformes. Med bakgrunn i studiens forskningsspørsmål synes en forståelse av hva makt er, hvordan den utøves og hvem som har makt å være en forutsetning.

Maktbegrepet er komplekst, og benyttes på en rekke ulike måter, både i dagligtalen og i vitenskapelige sammenhenger. Dette understreker dets viktighet, mens dens flertydighet gjør begrepet vanskelig å definere presist. Blant de som studerer makt ser også fokuset ut til å gjenspeile begrepets ambivalens. Hillier (2002) bemerker at ledende maktteoretikere, som eksempelvis Foucault og Lukes, har forandret sine oppfattelser av makt underveis. Hillier mener dette beror på at makt er uløselig knyttet til metodologiske og epistemologiske

forutsetninger, samt moralske og politiske betraktninger. Dette gjør at: "the identification of power is thus inevitably both theory-relative and value dependent" (Hillier, 2002:48).

Etter Bent Flyvbjerg (1991) sin Aalborg-studie, oversatt til engelsk i Flyvbjerg (1998), har makt blitt et sentralt tema i den internasjonale planleggingsteoridiskursen. Studien illustrerer hvordan arealplanlegging er en arena for maktspill – med mye penger og mektige aktører involvert. Flyvbjerg mener det er en forutsetning å forstå hvordan makten virker ettersom styring av arealbruk dreier seg om utøvelse av makt. Dette understrekes av John Forester, som mener at: "if planners ignore those in power, they assure their own powerlessness" (1989: 27).

Governance

Governance-utviklingen gir implikasjoner for hvem som betraktes som aktører og hvilke aktører som har makt til å påvirke utviklingen. Gradvis fra 1990-tallet og til i dag har planleggingen endret seg mye. Planleggingen gjenspeiler samfunnsutviklingen, og ulike endringer i samfunnsstrukturen har endret forutsetninger for planleggingen. Den siste maktutredningen (Østerud *et al.*, 2003) konkluderer med at folkestyret i Norge er i forvitring. Utredningen beskriver hvordan makten er forskjøvet fra de folkevalgte til ulike eliter (økonomiske, politiske, ideologiske og forvaltningsmessige eliter). Det er dannet nettverk av beslutningstakere der institusjonalisering av personlig makt blant annet gir økte muligheter for gjensidige tjenester. Tematikken er velkjent innen planlegging, der fenomenet beskrives som en omstilling fra "government" til "governance" i måten planprosessene styres (Fimreite *et al.*, 2005). Government ble opprinnelig betraktet som den demokratiske idealprosessen. I takt med samfunnsutviklingen vokser det frem en ny måte å organisere prosessene på. Den hierarkiske strukturen med politisk representasjon, der planleggere og politikere etter positivismens idealer, anslår hva som er best for befolkningen og handler deretter er i ferd med å utfases. I følge teorien Fimreite *et al.* (2005) fremlegger styreres planprosesser i større grad etter governance, der de offentlige myndighetene samarbeider med markedet. Maktforholdet mellom aktørene endres som en følge av denne utviklingen.

Maktspørsmål

Ettersom betydningen av begrepet makt kan synes diffust eller bli feiltolket er det nødvendig med en presisering av hvordan makt skal forstås i denne sammenheng. Denne studien legger til grunn en forståelse av at makt er en skapende kraft som får ting til å skje. Makt kan beskrives som evnen til å nå sine mål. Dermed kan både dokumenter og planer være kilder til makt. Tilgangen til makt vil kunne reguleres gjennom de samme planene og dokumentene, og lovhjemler. Tilgang til ulike maktressurser (økonomisk, juridisk, politisk og profesjonell makt) vil, som Fog *et al.* (1992) bemerker, gjøre aktørene i stand til å påvirke arealbruksprosessene. Makt kan som Flyvbjerg (1991a) påpeker både være en positiv og negativ kraft, og kan både utøves gjennom formelle og uformelle kanaler. Dette gjør det

umulig å tilegne seg et komplett bilde av hvordan makt utøves. Imidlertid vil det kunne gis en god indikasjon på hvilke aktører som gjerne har makt og hvilke konsekvenser det får.

Denne studien legger til grunn teori som kan oppsummeres i fem "maktspørsmål". Spørsmålene betraktes som en inngang til å beskrive maktforholdene i casestudien: - *hvem har makt?*, - *hvilke ressurser besitter makthaverne?* - *hvordan utøves makten?* - *hvilke hensikter har de?* og - *hvilke konsekvenser får maktforholdene?*

- Hvem har makt?

Den svenske sosiologen Anders Gullberg mener man alltid skal spørre seg: "Vem äger marken? Vem vill tjäna de stora pengarna? Vem hanterar paragraferna och upprättar planerna?" (Gullberg, 2005:34).

Mange maktteoretikere fokuserer på hvordan enkelte aktører har mer makt enn andre, og at de har makt *over* hverandre. Max Weber definerer makt som "the probability that an actor in a social relationship will be in a position to carry out his own will despite resistance, regardless of the basis on which this probability rests" (Weber, 1978: 53). Robert Dahl har en av de mest siterte maktdefinisjonene. Den tar som Weber utgangspunkt i asymmetri i fordelingen, samtidig som kontroll betraktes som et vesentlig karaktertrekk: "A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do" (Dahl, 1957: 201).

For å si noe om hvem som har makt kan man sammenligne aktørenes antatte interesser med det implementerte resultatet. De som i størst grad har fått gjennom sine interesser har etter denne oppfattelsen mest makt.

- Hvilke ressurser besitter makthaverne?

Aktørenes asymmetriske tilgang til makt skyldes ulike ressurser. De vesentligste ressursene i planprosesser kan i følge Fog *et al.* (1992) kategoriseres som fire former for makt: politisk makt, faglig makt, økonomisk makt og juridisk makt.

Fog forklarer *politisk makt* som posisjon til å kunne ta stilling i verdikonflikter. *Faglig makt* gir mulighet til å fatte beslutninger med utgangspunkt i erfaringsbasert kunnskap og verdiavvegninger. *Økonomisk makt* skapes gjennom eierrettigheter eller ressurser til å gjennomføre endringer. *Juridisk makt* skapes gjennom tilgang til å benytte seg av konstituerende regler for å styre prosesser. Hvor effektivt handlingsrommet som den potensielle makttilgangen gir, avhenger av aktørenes kunnskaper, ressurser og målsetninger (Fog *et al.*, 1992).

Større private utviklere vil ha et sett av ressurser tilgjengelige, det være seg midler til å kjøpe seg rådgivertjenester eller drive lobbyvirksomhet. Disse vil typisk opparbeide seg en rekke

forbindelser og allianser for å stå sterkere i nettverkssamfunnet. Den styrkede posisjonen til ressurssterke private aktører vil kunne få konsekvenser for rasjonaliteten til grunn for beslutningene. Deres økonomiske ressurser, som bidrar til utvikling og finansiering av fellesløsninger, gir de tilgang til effektive pressmidler. Dette vil kunne bidra til å tilegne seg politiske maktressurser.

- Hvordan utøves makten?

Den beskrevne governance-utviklingen innebærer at "makt skapes gjennom mer eller mindre formelle nettverk av aktører fra så vel offentlig som privat sektor" (Fimreite *et al.*, 2005:12). Arbeider mer systematisk eller ad hoc. Styringen beskrives som *fragmentert* med en "flytende og kompleks karakter" (Fimreite *et al.*, 2005:12). Det er i nettverkene diskusjoner, meningsdannelse, forhandlinger og mekling gjerne tar plass (Jensen, 2004). Aktørene har enkeltvis begrenset med ressurser, men gjennom styringsnettverk kan muligheten for måloppnåelse øke. I følge Holmen og Farsund (2010: 43) kan "ideer, ønsker og muligheter for utvikling ofte oppstå i møtet mellom ulike aktører". Holmen og Farsund mener generelle drivkrefter for deltakelse i slike nettverk er økt informasjonstilgang, kunnskap og ressurser.

Denne utviklingen gir muligheter for en friere prosess med mer rom for dialog (Jensen, 2004). Planleggenes rolle i denne strukturen vil i større grad enn tidligere rettes inn mot å tilrettelegge for medvirkning til samarbeid og forhandlinger. En fare ved denne utviklingen er at byplanleggingen styres av forhandlinger i mer eller mindre lukkede rom (Granberg, 2005). At det blir vanskeligere å få innsyn i prosessene fører til at det blant annet blir vanskeligere å fatte politiske beslutninger på riktig grunnlag. Manglende innsyn gjør det også, som Granberg (2005) påpeker, vanskelig for innbyggerne å stille politikerne til ansvar.

Hernes (1975) opererer med en fireskrittmodell for hvordan aktørene opererer for å ivareta sine interesser.

1. Aktørene har mål som de vil virkeliggjøre.
2. De velger de midler for å oppnå målet som antas å være mest hensiktsmessig ut fra tilgjengelige ressurser og tid.
3. Dersom usikkerhet tilegner man seg nødvendig kunnskap, eller forsøker å redusere risikoen mest mulig.
4. Med bakgrunn i de foregående skrittene foretar aktøren en mest mulig resultatkontrollert handling.

Modellen gir et forenklet bilde av hvordan én aktør vil kunne opptre i eksempelvis en planprosess. Foucault mener det er viktigere å fokusere på relasjonene mellom aktørene, og at maktforhold – gjennom sin skjulte, spredte og dynamiske form – vil påvirke alle faser der aktører samhandler:

[...] when one speaks of power, people immediately think of a political structure, a government, a dominant social class, the master and the slave, and so on. I am not thinking of this at all when I speak of relations of power. I mean that in human relationships, whether they involve verbal communication [...], or amorous, institutional, or economic relationships, power is always present: I mean a relationship in which one person tries to control the conduct of the other. So I am speaking of relations that exist at different levels, in different forms; these power relations are mobile, they can be modified, they are not fixed once and for all.
(Foucault, 1998: 292).

En maktforståelse basert på Foucault sine observasjoner innebærer at fordelingen av makt er i kontinuerlig endring ut fra samfunnsforholdene og hvilke aspekter som er betydningsfulle. Makten vil etter Foucaults oppfattelse ikke være begrenset til tradisjonelle demokratiske beslutningsorganer.

Legger man en slik maktforståelse til grunn vil det være svært vanskelig å kartlegge maktutøvelsen presist på detaljnivå. Kanskje må man nøye seg med eksempler eller antakelser om hvordan aktørenes maktressurser påvirker ulike prosesser utenfor formelle organer. Enkelte faktorer vil imidlertid kunne gi sterke indikasjoner på hvordan makten utøves. Det vil være en forutsetning å forstå strukturene i samfunnet og hvordan aktørene samhandler. Makt kan eksempelvis skapes gjennom "mer eller mindre formelle nettverk av aktører fra så vel offentlig som privat sektor" (Fimreite *et al.*, 2005:12).

Som Hernes sitt andre punkt indikerer, vil aktørene ta i bruk de midlene de har tilgang til. Flere av aktørene vil ha tilgang til bestemte styringsinstrumenter som lovverk og ulike plantyper. Disse er transparente hjemler og dokumenter som vil kunne etterprøves. I prosessene forekommer gjerne også systematisk eller mer enkeltstående feilinformasjon eller manipulasjon. Feilinformasjonen kan skje tilfeldig eller være et resultat av overdrivelser (Forester, 1989). Manipulasjon kan blant annet forekomme gjennom lobbyisme. Planleggere er også en kilde til feilinformasjon, ettersom man arbeider innenfor begrensede tidsrammer, med begrenset data. Planleggere kan dessuten føle seg bundet til å legitimere beslutninger innenfor den eksisterende prosessen for å unngå konflikter og oppføre forutsigbart (Forester, 1989).

Lokalpolitikernes synlige makt blir utøvet både gjennom oversiktlige fora som bystyre og formannskap, men også gjennom andre allianser, slik nettverksteorien beskriver. Politikerne kan samtidig la seg påvirke gjennom ulike relasjoner og lobbyisme.

Det har blitt vanlig at kommunen pålegger utviklerne å betale investeringer knyttet til infrastruktur. Ved dårlig kommuneøkonomi kan en slik mulighet være fristende for kommunen for å utbedre infrastruktur. Dermed har utviklerne et gyllent pressmiddel.

- Hvilke hensikter har de?

Det er lokalpolitikerne som vedtar planene. De betraktes som "handlande subjekt som brukar politiske måtar å oppnå og bruke makt på for å realisere visse verdiar og gje retning til samfunnsutviklinga" (Offerdal, 1992: 81). Makten deres springer ut fra innbyggerne som har valgt dem som sine representanter. Politikernes mål er dermed å oppnå den popularitet som er tilstrekkelig for å bevare eller styrke sin posisjon (Downs, 1957). Verdimessig vil kommunepolitikere kunne opptre ulikt med bakgrunn i partipolitisk tilhørighet (Jacobsen, 2002). Politikken preges derfor av interessekonflikter ettersom "konfliktar mellom ulike interesser er utgangspunktet for politikken" (Offerdal, 1992:85).

I motsetning til politikerne trenger ikke administrasjonen å forholde seg til velgernes preferanser, ettersom de ikke er til valg. Byråkratenes interesser er i følge Niskanen (1994) hovedsaklig: lønn og andre goder, offentlig omdømme, makt og produksjon. Planleggere har dessuten ulike perspektiv på planlegging og samfunnet, noe som kan føre til ulik fremstilling av informasjonsgrunnlaget for beslutninger (Forester, 1989).

Utviklerne investerer i eiendom ut fra ønsket om økonomisk gevinst. De velger midler som i størst grad imøtekommer disse kravene, noe som vil kunne være divergerende fra øvrighetens interesser for ønsket utvikling. Eiendomsutviklerne er interessert i etableringer på strategiske lokaliseringer. Slike lokaliseringer i mellomlandet, er som de innledende beskrivelsene viser, effektive, funksjonelle og fleksible. Utviklerne vil være pådrivere for høy utnyttelsesgrad, for å øke gevinsten. Det er imidlertid farlig å være for generell i betraktningene ettersom ulike aktører vil tenke mer eller mindre langsiktig. Videre kan det tenkes å være forskjell på lokale småbedrifter og foretak eid av interesser utenfor lokalsamfunn. Slike eierinteresser har gjerne manglende relasjoner i lokalsamfunnet og har avvik i interesser og normer (Amdam, 2004).

Private planleggere vil ha andre interesser enn kommunale planleggere. De er interessert i å tilfredsstille eiendomutviklerne ved profittmaksimering.

- Hvilke konsekvenser får maktforholdene?

Ideen i et demokratisk samfunn er at beslutninger skal være tuftet på rasjonelle overveielser og at informasjon skal være sann. Dette er blant annet idealet til Habermas, som den kollaborative planteorien i stor grad bygger på. En uheldig maktfordeling og -bruk vil kunne påvirke arealbruksprosessene negativt, og resultere i uønsket arealbruk. Dette kan skje gjennom arealbruksendringer så vel som manglende utvikling, som ikke samstemmer med rasjonelle beslutninger. Forholdet mellom rasjonalitet og makt er fremtredende i Bent Flyvbjerg sin Aalborg-studie, *Rationalitet og magt* (Flyvbjerg, 1991). Hovedtesen er "at studiet af planlægning, politik og modernitet aktuelt kan bringes et væsentligt skridt fremad

gennem det konkrete studie af rationalitet, magt og – især – relationerne mellom de to” (Flyvbjerg, 1991: 18).

Bacon mente at *kunnskap er makt*. Dette er noe Foucault bygger videre på at ved å fastslå at: *kunnskap er makt, og makt er kunnskap*”. Oppfattelsen av at *makt er kunnskap* står også sentralt i Flyvbjergs maktoppfattelse. Med det mener han at makt bestemmer hvilken kunnskap som produseres og får betydning i eksempelvis planlegging. I Flyvbjergs Aalborg-case beskrives hvordan flere av de involverte aktorene, ofte med motstridende interesser, veldig selektivt produserte bestemt kunnskap. For å øke deres innflytelse i planprosessen ble kunnskap som ikke underbygget deres sak forsøkt skjult, marginalisert eller gjemt bort i omfattende dokumenter. Grundige planer ender ofte ”i skuffen”, eller blir brukt til politiske formål de aldri var ment å støtte (Forester, 1989). En slik realitet viser i følge Flyvbjerg (1991) at makt definerer hva som teller som kunnskap. Videre viser det hvordan makt ikke resulterer i én oppfatning av virkeligheten, ettersom makt definerer både den fysiske, økonomiske, sosiale og miljømessige virkeligheten.

Rasjonalitet er nært beslektet med moralen. I lys av Hernes sin modell kan en spørre seg hvorvidt aktørenes mål og midler gagnar arealbruken. Rawls (1971) drøfter og formulerer en teori for valg av prinsipper for et rettferdig samfunn og hvilke konsekvenser valgene får for konstitusjon, lovgiving og utøving. Dette synet tar utgangspunkt i moralske handlingsmønstre. Blant ulike aktører kan man imidlertid tenke seg at intensjonene er varierende, noen opptrer moralsk andre umoralsk, mens andre igjen handler amoralsk. Det vil si at man tar posisjon utenfor moraliteten, man stiller seg likegyldig til moralspørsmål. Noen av spillerne har bedre forutsetninger og er dyktigere i spillet og kan innta en amoralsk posisjon når man kalkulerer fordeler og velger strategier. Disse forholdene er det som nevnt vanskelig å beskrive. Derfor er det nødvendig å være kritisk til intensjonen til ulike aktører. Ved studier mener Flyvbjerg (1991a) det er bedre å anta at aktører har en amoralsk innstilling, enn det motsatte. Det kan dessuten tenkes å være en forskjell mellom *offisielle* intensjoner og *virkelige* intensjoner. Det er slike elementer Flyvbjerg fant ut var med å hindre planprosessen i Aalborg (Flyvbjerg, 1991a).

3. Metode

I det følgende avsnittet vil jeg gjøre rede for fremgangsmåte og bruk av metode i denne studien, hvilke teoretikere jeg har støttet meg på i tilnærmingen og til slutt en refleksjon omkring styrker og mulige svakheter ved en slik studiedesign.

3.1. Komparativ casestudie

Casestudie er en kvalitativ forskningsmetode som er mye brukt innenfor samfunnsvitenskaplig forskning. Metoden er egnet når man vil skaffe seg kunnskap om pågående prosesser og få en dypere forståelse av mekanismer bak, slik jeg ønsker i studien av *mellomlandet*. Som tidligere beskrevet (i kapittel 1.2), er det valgt ett studieområde for oppgaven (del av bybåndet Fredrikstad-Sarpsborg). Innenfor dette området er to caser (Dikeveien og Tunejordet) plukket ut for en komparativ analyse. Studien tar utgangspunkt i teorien som ble lagt frem i kapittel 2. Denne teorien ligger i bakgrunnen når casene betraktes, og danner grunnlag for hvilke data som vurderes interessante og dermed analyseres.

3.2. Utvalg av case

Utvelgelsen av case kan gjøres tilfeldig eller informasjonsorientert (Flyvbjerg, 1991a). Ofte vil en utvelgelse imidlertid som i dette tilfellet, gjøres både ut fra bakgrunnsinformasjon, antagelser og praktiske hensyn. Denne studien kunne i prinsippet vært foretatt i tilknytning til de fleste norske byer – om man tar utgangspunkt i mellomlandets antatte omfang, som beskrevet av Nystad (2008) og Flack (2008).

Når det kom til valg av studieområde utpeker likevel byregionen Nedre Glomma seg som interessant, og spesielt det gradvis utbygde området mellom Fredrikstad og Sarpsborg på vestsiden av Glomma. I den sammenhengende bebyggelsesstrukturen mellom bykjernene, langs trafikkorridoren fv109, er det store arealer som jeg på forhånd antok kunne betraktes som mellomland. En viktig forutsetning for studien er at Fredrikstad-Sarpsborg i dag kan betraktes som en båndby med sterke innslag av mellomlandlignende strukturer. Når det gjelder valg av studieområde var geografisk nærhet til universitetet også en viktig faktor grunnet begrenset tid og ressurser til rådighet.

Ut fra den første analysen av studieområdet (kapittel 4.1) peker det seg ut tre områder med mer eller mindre sammenhengende og avgrensbare arealer innenfor studieområdet, som ligger tett opptil den innledende beskrivelsen av et mellomland: Dikeveien, Alvim og Tunejordet.

Dikeveien er interessant med sin beliggenhet nesten midt mellom bykjernene, langs hovedveien mellom byene. Tunejordet ligger i det mange vil kalle byens randsone (Sarpsborg), mens Alvim er tett knyttet til Sarpsborg på den ene siden (Alvim Østre) og E6 på den andre siden (Alvim Vestre). Dikeveien er klart størst i omfang og omsetning, og er dermed et interessant valg der mange har interesser og ser verdier. Tunejordet er interessant ettersom det er den tidligste mellomlandetableringen i distriktet, med aktive prosesser fra reguleringsplan Brevik i 1954 og de første bedriftsetableringer på midten av 1960-tallet, via transformasjoner, utbygginger og fortettinger, til den foreløpig siste reguleringsplanen for sammenbygging av Obs! og Stopp, som vil føre til Østfolds største kjøpesenter. Med utgangspunkt i disse faktorene har jeg valgt å gjøre en komparativ casestudie av Dikeveien og Tunejordet, samtidig som området mellom byene er en viktig ramme for studien. Jeg har med bakgrunn i studiens omfang valgt bort Alvim.

3.3. Informasjonsgrunnlag

Arbeidet startet med en litteraturstudie med fokus på teori om mellomlandlignende utvikling. Etter hvert startet datainnsamlingen i studieområdet med utgangspunkt i dokumentanalyse, registreringer og intervjuer. Parallelt med at dette arbeidet skred fram ble det teoretiske fundamentet oppdatert og justert.

Litteraturstudie

I den teoretiske delen er det anvendt ulike typer dokumenter som bøker, artikler, rapporter og lovverk – som dels er relevant for å forstå problemstillingen, og dels bygge opp en teoretisk plattform til å analysere de to casene.

Registreringer

For å være i stand til å lokalisere mellomlandstrukturene i de ulike delene av studieområdet, og kunne si noe om hvordan mellomlandet faktisk er, ble det foretatt ulike registreringer. Det skjedde gjennom befarings av områdene, kartlegging av hvilke planer som er gjeldende og har ligget til grunn for områdene.

Dokumenter

Dokumentanalysen tar for seg de planene og styringsinstrumentene som har påvirket arealbruken i området. Det er i første rekke reguleringsplaner og fylkes(del)planer. Videre har ulike rapporter og utredninger som har vært tillagt styrende effekt blitt gjennomgått.

Diskurs

En svakhet ved dokumenter er at innholdet gjerne er preget av konsensus, og det gjør det vanskelig å få et bilde av konflikter og hvilke temaer som har vært omdiskutert. Dermed er det nødvendig å supplere med andre kilder som gir et bredere bilde av diskursen rundt

utviklingen. Avisartikler gir et godt inntrykk av ulike aktørers meninger. Videre har også de svært omfattende bygdebøkene til Rolvsøy og Tune kommune (Eliassen, 1994; 2004) gitt informasjon om en del av de ulike aktørenes uttalte synspunkt.

Intervjuer

For å danne et enda tydeligere bilde av utviklingen og synspunkt til de respektive kommunene aktørenes syn har Svein M. Agnalt, fra planseksjonen i Sarpsborg kommune, og Gunnar Holme, fra planseksjonen i Fredrikstad (og tidligere planlegger i Rolvsøy kommune), blitt intervjuet. Intervjuene har blitt utført på en måte som er vanlig å omtale som semistrukturert (Creswell, 2009). Praktisk har det blitt gjennomført ved informantene først har fått fortelle om utviklingen slik de har oppfattet den. Dernest stilte jeg spørsmål som kunne supplere informasjonsgrunnlaget eller dobbeltsjekke oppfattelsen.

3.4. Tilnærming til studien

Casestudiedesignet er mye brukt innen samfunnsfagene, og er generelt foretrekket også innenfor planfaglig forskning. En kritikk mot denne forskningen har imidlertid vært at den overser viktige aspekter som aktørenes makt, verdier og interesser (Flyvbjerg, 2001). Den kjente danske planforskeren Bent Flyvbjerg har vært spesielt opptatt av denne problematikken, noe som blant annet kommer frem i hans Aalborg-studie (Flyvbjerg, 1991a; 1991b) og litteratur om fronetisk forskning (Flyvbjerg, 2001; 2004).

I henhold til Flyvbjerg er veien å gå gjennom det han kaller fronetisk planleggingsforskning (Flyvbjerg 2004). Hovedformålet er å klarlegge verdier, interesser og maktforhold som grunnlag for praksis. Det innebærer at man skal stille seg følgende spørsmål i forskningen:

- (1) *Where are we going with planning?*
 - (2) *Who gains and who loses, and by which mechanisms of power?*
 - (3) *Is this development desirable?*
 - (4) *What, if anything, should we do about it?*
- (Flyvbjerg, 2004: 290)

Disse betraktningene til Flyveberg har dannet et grunnlag for hvordan jeg har tilnærmet meg problemstillingen om maktforhold i mellomlandet. Jeg har blitt inspirert av Flyvebergs tanker om å synliggjøre viktige problemstillinger i planleggingen, og gjennom forskningen skape grobunn for diskusjon. Det innebærer i følge Flyvbjerg en samfunns- og planforskning som betyr noe – *Making Social Science Matter*, som er tittelen på Flyvbjergs bok fra 2001.

Flyvbjergs andre spørsmål kommer til syne gjennom fokuset på aktører og makt som ligger i både teori og tilnærming til casestudien. Spørsmål 1 og 3 velger jeg å reflektere over som en

avslutning etter konklusjonen (i kapittel 6.2). Ved valg av tema og problemstilling var det dessuten ønskelig å finne et aktuelt tema som stiller spørsmål med hvordan viktige planutfordringer løses.

Grundigheten og jakten på de små detaljene som Flyvbjerg bruker dager på å finne i møtereferat (Flyvbjerg 1991b), og videre ved å fordype seg i maktens relasjoner blir imidlertid for omfattende for denne studien. På tross av dette mener jeg Flyvbjergs prinsipper kan brukes og egner seg som en innfallsvinkel til hvordan casene kan studeres.

Jeg vil kort redegjøre for hvilken type informasjon jeg har vært på utkikk etter i prosjektets casestudie. I kvalitative studier er det vanlig å tilnærme seg temaet med et holistisk syn (Creswell, 2009). Med det mener Creswell at man tar i bruk flere perspektiv for å tilegne seg et komplekst bilde av både fenomen og case. Dette er forsøkt løst gjennom å se mellomlandet fra fire ulike innfallsvinkler: *stedsperspektiv*, *regionperspektiv*, *samfunnsperspektiv* og *aktørperspektiv*. For å forstå casene er det samtidig nødvendig å være kjent med konteksten. Underveis i arbeidet har det vært nødvendig å tilpasse teoridelen for å få en best mulig forståelse av hvilke ytre forhold som har hatt betydelig påvirkning. For å finne ut hvorfor casene ser ut som det gjør har jeg studere arealbrukshistorikken i området. For å si noe om hvordan planleggingen i området har vært organisert har jeg sett på hvilke dokumenter/instrumenter som har vært styringsledende, og hvilke aktører som har vært involvert i prosessene.

3.5. Refleksjon

Den valgte metoden vil gi følger for studien på flere måter. Tre viktige momenter jeg mener det er verdt å reflektere over er casestudiens retning (influert av Flyvbjerg), feilkilder og begrensninger som kan påvirke resultatet og til slutt en presisering av hva man kan legge i studiens forståelse av makt.

3.5.1. Metode

Tilnærmingen til studiet av mellomlandet er som beskrevet inspirert av Flyvbjerg sine ideer for samfunnsvitenskaplig/planfaglig forskning og betydningen av makt i planlegging. Dette kommer til syne i både teoridelen, gjennom ønsket om å inkludere maktteori for å vurdere hva som styrer utviklingen, og i undersøkelsens metodologi, der Flyvbjergs oppfattelse av casestudie gir føringer for gjennomførelsen.

Man vil kunne spørre seg hvorvidt Flyvbjergs virkelighetsoppfattelse og forskningsmetodikk er "den best egnede" for denne studien. En grunnleggende betraktning vedrørende

oppgavens metodevalg er at det ikke eksisterer én bestemt fremgangsmåte som er ideell i forskning. Studien må sees i en postmodernistisk tradisjon, med en erkjennelse av at det er ulike måter å tolke og velge informasjonsgrunnlaget og teoriene som ligger til grunn for analysene, konklusjon og refleksjon. Dermed vil det som vektlegges, viderefortelles og analyseres, være preget av tolkningene jeg har gjort, noe som igjen baserer seg på mine erfaringer og forståelse av informasjonen.

Casestudiet er i utstrakt bruk innen planfaglig forskning, og er som sådan ikke viderverdig. Et av fortrinnene med å velge Flyvbjergs tilnærming er at han er en av svært få planteoretikere som tilbyr retningslinjer og en metode for å studere planfaglige emner som er veldokumentert og renommert. Videre er Flyvbjergs dreining mot verdier og interesser spesielt relevant for denne studien, som i stor grad tematiserer aktørenes rolle og hvordan disse er påvirket av interesser og verdier. Et spennende trekk ved Flyvbjergs metodeteori er også de fire fronetiske spørsmålene. Disse ser jeg på som et godt utgangspunkt for å diskutere funnene i analysedelen.

3.5.2. Feilkilder og begrensninger

Feilkilder og de ulike begrensningene studien antas å ha, er forhold jeg underveis i studien har forsøkt å ha et bevisst forhold til. Bevisstgjøringen er viktig for å minimere feilkildene, og kritisk kunne bedømme data og resultat.

Forutsetninger

Studien bygger på ulike forutsetninger. Den baserer seg for eksempel allerede fra starten av på at deler av caseområdet sammenfaller med mellomlandkarakteristikken. Den forutsetter også at mellomlandet har problematiske trekk som gjør fenomenet verdt å studere.

Tolkning

Casestudier tar mer eller mindre bevisst utgangspunkt i tolkninger og antakelser som gis i litteratur, samt personlige betraktninger hos den som gjennomfører studien (Creswell, 2009). Dette gir implikasjoner for hva som observeres, hvordan det forstås og hva som vektlegges i fremleggelsen (Creswell, 2009).

Informasjonsgrunnlaget

Casestudiens informasjonsgrunnlag bygger på mange ulike kilder, og det er ikke alltid like tydelig hvilke forutsetninger de er skrevet ut fra og hvilke konsekvenser det får. Vil for eksempel en rapport fra et konsulentfirma fremstille data og vektlegge moment i analyser på en annen måte enn myndighetene? En viktig kilde til å forstå de eldre prosessene i området er bygdebøkene til Sven G. Eliassen (1994; 2004). Eliassen er som forfatter av bygdebøkene den som dirigerer historiefortellingen og hvilke historier som skal fortelles. Som nevnt er

avisartikler et viktig supplement til å forstå diskursen rundt utviklingen. Også journalistene velger hvilke saker som skal belyses og hvilke aktører som skal få uttale seg. Begge er dessuten legfolk i forhold til det planfaglige.

Det er også et fravær av synlig informasjon om faktorer som kunne være viktig for blant annet å forstå hvordan makt utøves gjennom relasjoner. Fravær av informasjon kan også bero på at visse aktører ser det som hensiktsmessig å skjule informasjon. Man har antakelser om at ting skjer på bakrommet, men at aktørene i intervjuer vil holde tilbake en del opplysninger som vil være potensielt skadelige for omdømmet. Derfor må man erkjenne at man kun vil få vite en del av sannheten.

Et annet forhold som begrenset denne studiens informasjonsgrunnlag er gjennom manglende perspektiv på utviklingen. Underveis i datainnsamlingen ble det forsøkt gjort avtale om intervju med en aktør innblandet i begge casene gjennom ulike roller. Aktøren ønsket ikke å stille til intervju ettersom han ville bli referert som kilde. Dette var ikke ønskelig ettersom han var involvert i arealbruksprosesser i begge kommuner.

Tid

Oppgavens rammer og tiden man har til rådighet vil sette begrensninger for studiens omfang. Det dukker opp forhold underveis som kunne vært undersøkt mer detaljert for å få et mer helhetlig bilde av fenomenet og dets kontekst.

Resultat

Oppgaven ender i en konklusjon som viser sammenfallende trekk i mellomlandene Tunejordet og Dikeveien, og vil derved kunne oppfattes som en hypotese for øvrige mellomland i Norge med tilsvarende karakteristikk. For å trekke en slik konklusjon må man imidlertid studere langt flere tilfeller i sammenlignbare områder. Intensjonen med kvalitativ forskning er imidlertid ikke å skape generaliserende konklusjoner (Creswell, 2009). Til det mener Creswell at det ligger for mange særegenheten i konteksten.

3.5.3. Studere makt

I teoridelen redegjøres det for hva jeg i denne studien legger i begrepet makt. En forutsetning er at man ut fra de fem definerte maktspørsmålene vil kunne være i stand til å si noe om hvem som har makt, hvordan den utøves, hvilke hensikter og ressurser som ligger bak og hvilke konsekvenser forholdene får. Maktspørsmålene er formulert og satt sammen i anledning denne studien, men tar utgangspunkt i aksepterte teorier. Det må presiseres at denne studien ikke tar sikte på å tegne et fullstendig bilde av maktforholdene i mellomlandet. Maktteori og maktspørsmålene er her tenkt som en inngang til å vurdere hvilke instrumenter som genererer makt, og hvilke aktører som har tilgang til disse og andre

antatte maktressurser. Denne tilnærmingen vil først og fremst kunne fange opp de strukturelle maktforholdene. Når man stiller seg spørsmål om hvordan makten utøves, er det mange forhold som kan tenkes å spille inn. Noen av disse kreftene er som beskrevet (i kapittel 3.5.2 og i kapittel 2.3.4) så vanskelig å oppdage at det innenfor denne studiens ramme ikke lar seg gjøre. Studien har for eksempel ikke inkludert analyse av møtereferater og lignende dokumenter, som ville vært en for tidkrevende og omfattende prosess for denne studien, men ville kunne tenkes å kunne ha bidratt til å komplettere bildet.

4. Casestudiene

Casestudiene av Dikeveien og Tunejordet blir beskrevet i henholdsvis kapittel 4.3 og 4.4. Som en bakgrunn for å forstå den regionale og samfunnsmessige konteksten, gis det i kapittel 4.1 en oversikt over området mellom bykjernene. Den tar for seg både historiske prosesser og dagens arealbruk. I kapittel 4.2 tydeliggjøres aktørperspektivet gjennom en kartlegging av områdets antatt viktigste aktører og styringsinstrumenter i arealbruksprosesser.

4.1. Regionalt perspektiv

Et av forskningsspørsmålene er å vurdere om hele området mellom bykjernene kan regnes som et mellomland. Derfor vil kapittel 4.1 ta for seg dette området ved å beskrive studieområdet med vekt på arealbrukshistorikken og de nåværende funksjonene. Det vil dessuten kunne si mye om hyppigheten av mellomlandstrukturer og gi et bedre grunnlag for å forstå de to utvalgte casene, Dikeveien og Tunejordet.

4.1.1. Studieområde

Studieområdet omfatter området vest for Glomma, mellom Fredrikstad og Sarpsborg bykjerner, fra Glemmen i sør til Tunejordet i nord (se figur 1 i vedlegg). Området er hovedsakelig sentrert rundt fylkesvei 109, som er hovedveien mellom Fredrikstad og Sarpsborg. Den geografiske utstrekningen er rundt 10 km (målt langs rv109 mellom forstadsbebyggelsen på Glemmen og Tunejordet).

Topografi

Områdets topografi, i hovedsak flatt jordbruksland, har vært ideell og en forutsetning for utviklingen som har skjedd. Det er ingen reelle landskapsbarrierer i området. Dette gjør det økonomisk lønnsomt å bygge både vei, jernbane, og kjøpesenter.

Komunestruktur

Studieområdet har i dag administrativ tilhørighet i kommunene Fredrikstad og Sarpsborg (figur 2, vedlegg). Opprinnelig tilhørte området hovedsakelig Rolvsøy kommune (frem til kommunesammenslåingen med Fredrikstad i 1994) og Tune (frem til kommunesammenslåingen med Sarpsborg i 1992) (figur 3, vedlegg). Kommunegrensen går i dag ved Visterflo, der kommunegrensen tidligere gikk mellom Rolvsøy og Tune. Rolvsøys grense med Fredrikstad gikk ved Råbekken. Utbyggingen har dermed skjedd i de fire ulike kommunene Fredrikstad, Rolvsøy, Tune og Sarpsborg uten forankring i overordnede

regionale planer. Kommunestrukturen med bakgrunn i de ulike handlingsmønstrene i kommunene, har hatt mye å si for arealbruken (se kapittel 4.5).

Regional kontekst

Studieområdet er sentralt i det SSB definerer som tettstedet Fredrikstad/Sarpsborg, som med mer enn 100 000 innbyggere er Norges femte mest folkerike tettsted (etter SSBs definisjon). Det samlede innbyggertallet for kommunene Fredrikstad og Sarpsborg er til sammenligning 125 000 innbyggere. Kommunene Fredrikstad og Sarpsborg, sammen med Hvaler, omtales gjerne som Nedre Glomma-regionen. Mange beskriver tettstedet Fredrikstad/Sarpsborg som én byregion.

Stugu (2006) forstår Nedre Glomma som én byregion med tokjernestruktur, og sammenligner regionen med Grenland (Skien-Porsgrunn) og Stavanger–Sandnes. Han peker på at til tross for fortetting av arealene mellom byene og noe funksjonsdeling, er byene først og fremst selvstendige med ulike identiteter. Et vesentlig poeng er at Fredrikstad og Sarpsborg er tradisjonsrike byer og selvstendige kommuner med kommuneadministrasjon i hver av byene. Imidlertid har tettstedet i stor grad felles bolig- og arbeidsmarked (Selstad, 2003; Pöyry, 2010).

4.1.2. Arealbrukshistorikk

En forutsetning for å kunne forklare hvordan studieområdet ser ut i dag, er en forståelse av områdets utvikling.

Byene Fredrikstad og Sarpsborg

Sarpsborg har sitt utspring i Borg, byen som ble grunnlagt av Olav Haraldsson ved Sarpefossen i 1016. Byen brant ned i 1567, og innbyggerne ble pålagt å flytte sørover mot Glommas utløp, der de grunnla Fredrikstad. Fredrikstad var inntil slutten av 1800-tallet en mindre festningsby, da folketallet steg kraftig grunnet vekst innen sagbruks- og teglsteinsindustri. Veksten skjedde parallelt i Sarpsborg med utgangspunkt i trelast- og sagbruksindustri ved Glomma/Sarpefossen. Byen fikk dermed tilbake kjøpestadrettighetene i 1839.

Arealbruk i mellomlandet

Næringsvirksomheten i mellomlandet har endret struktur: Fra jordbruk, via industri/jordbruk til hovedsaklig varehandel, logistikk og småindustri i dag. Dette kan forklares med utgangspunkt i den gradvis utbygde infrastrukturen.

Glomma som lokaliseringsfaktor

Områdets lokalisering langs utløpet av Glomma har vært av stor betydning for levegrunnlaget. Elven har bidratt til industrivekst, gjennom sin funksjon som transportåre og energikilde, i både Fredrikstad og Sarpsborg.

Mot slutten av 1500-tallet fikk trelasthandelen et oppsving med sagbruk ved Sarpefossen og tilgang på mer tømmer langs Glomma (Dehli, 1960). Sagbruksprivilegiene falt i 1859, noe som førte til mer utbredt sagbruksdrift langs elven, som var ideell for tømmerfløting. Samtidig var det en rekke leireuttak og teglverk langs elvebredden. På slutten av 1800-tallet var det skipsverftene som førte til bebyggelse i området rundt Yven, mens på Greåker var det papir- og cellulosefabrikk som dannet grunnlaget for tettstedet.

Disse etableringene har ført til at den historiske arealbruken i områdene langs Glommas hovedsakelig har vært disponert til industriformål. I områdene lenger nord for Glommas bredder dominerte jordbruksarealene frem til 1950-tallet (Eliassen, 1994). Bosettingen skjedde frem til denne tiden fortrinnsvis nært arbeidsplassene langs elven, samt i tilknytning til de store gårdene i området.

Glomma spilte en viktig rolle for transport av mennesker og gods. Varetransporten skjøt fart fra 1817, da det ble kjent at Glomma var seilbar med store skuter helt til Sandesund (Hultengreen, 1990). Dampskip, de såkalte trippebåtene, trafikkerte strekningen Sarpsborg-Fredrikstad mellom 1859 og 1940 (Hultengreen, 1990). Båtene var betydningsfulle for både gods- og persontrafikk, og i følge Hultengreen et viktig ledd i utviklingen av regionen, inntil de ble avløst av vei- og banetransport.

Jernbanens inntog

I 1879 ble Østfoldbanens vestre linje lagt gjennom området med stasjoner i Fredrikstad, Lisleby (fra 1888), Greåker, Sandesund og Sarpsborg. Jernbanen tok med dette over mye av Glommas funksjon som transportåre. Fra 1913 gikk det også lokaltog mellom Fredrikstad og Sarpsborg, som etter hvert fikk 19 stoppesteder.

Godstrafikk gikk til Sarpsborgs kommunale kai i Alvim (sidespor fra Sandesund stasjon) og de private anleggene til Borregaard og Hafslund. Havnen på Alvim er gradvis mindre brukt, da Øra på østsiden av Glomma har bedre arealtilgang. I 1988 ble Rolvsøyterminalen bygd for omlasting av gods mellom vei og bane.

Veien som vekstgrunnlag

Greåkerveien ble åpnet allerede i 1869, men det var jernbanen som var viktigste transportmiddel på slutten av 1800-tallet. Etter hvert kom bilismen, noe som resulterte i en del boligutbygging langs veiene, og større pendlerandel. Rolvsøy blir derfor fra rundt 1950-

tallet karakterisert som en "sovekommune" (Eliassen, 1994). Bilismen gjorde det mulig å bosette seg utenfor bykjernene og de større tettstedene: Lisleby, Hauge, Greåker og Yven.

Samtidig blir det mer attraktivt å bo utenfor bykjernen, og boligbyggingen økte kraftig i Rolvsøy fra 1970-tallet. Dette er også den første kommunalt planlagte utbyggingen i kommunen. Kommunen la opp til en "ubegrenset og hensynsløs" vekst (Hellstrøm *et al.*, 2000). Denne veksten skjedde hovedsaklig gjennom en rekke boligblokkprosjekter. På den tiden hadde Rolvsøy nest størst andel beboere i blokk blant norske kommuner (Karterud, 2006). Etter hvert ble det derfor større behov for lokale arbeidsplasser og butikker. Servicenæringene var lenge svært fraværende. I 1969 var det for eksempel 20 detaljvarehandelsbedrifter i hele Rolvsøy kommune, noe som sysselsatte 70 personer (Langeland, 1972b). Fra 1970-tallet blir mye av handelen flyttet ut fra de små lokalsamfunnene og opp til rundkjøringene ved Rolvsøyveien.

Øst for Visterflo, i Tune, bygdes flere småhusområder. Dette til tross for at nabokommunen Sarpsborg opplevde stor areal knapphet, og utbyggingen der skjedde i form av boligblokker. Fra 1960-tallet førte et sterkere jordvern i kommunen til ønske om å spare mye av de resterende høykvalitetsjordene (Klavestad *et al.*, 2003).

Rolvsøyveien/Torsbekkveien eller fylkesvei 109 (rv109 frem til 2010), er hovedveien mellom Fredrikstad og Sarpsborg. Bilismens vekst i området er tydelig ved at årsdøgntrafikken på veien er nesten tredoblet siden 1970-tallet (Nielsen, 1974; Statens vegvesen, 2011). Fv109 er også en av hovedveiene fra E6 til Fredrikstad. Veien har fire felt mellom Fredrikstad og Råbekken, mens strekningen videre til Sandesund er tofeltsvei, og betegnes som underdimensjonert (Østfold fylkeskommune, 2006). Tidligere gikk veien sør for jernbanen, langs elvebredden, men fra slutten av 1980-tallet ble den ført fra Hannestad til Alvim. Store deler av Alvim er i dag et omfattende veikryss, der også fv109 kobles på E6. E6 mellom Lekevoll og Årum ble utbygd mellom 1976 og 1979, etter langvarige diskusjoner og planlegging.

Det spredte utbyggingsmønsteret i regionen har sammen med "etableringen av større kjøpesentre utenfor bykjernene, [...] ført til stor bilavhengighet" (Østfold fylkeskommune, 2009: 43). Befolkningen i området har svært god tilgang til bil sammenlignet med andre byregioner (Kjørstad, 2006). Reisevaner rapporten viser at 90 prosent av innbyggerne i Nedre Glomma bor i en husstand med bil, og av arbeidstakerne disponerer 92 prosent bil til egen kjøring (Kjørstad, 2006). Kollektivandelen er dessuten betraktet som lav i forhold til sammenlignbare byregioner (Kjørstad, 2006). Dette til tross for Glommaringen, en bussrute som trafikkerer Fredrikstad-Sarpsborg på begge sider av Glomma med hyppige avganger.

Båndbyen

Den store utbyggingsveksten i området er et resultat av folkevekst og urbaniseringsprosesser.

Utbyggingen i Nedre Glomma har de senere år vært mest fremtredende rundt bykjernene og mellom Fredrikstad og Sarpsborg, fortrinnsvis på vestsiden av Glomma. Som vist i figur X (vedlegg) har området mellom byene blitt en nesten kontinuerlig tettstedstedsbebyggelse. I fylkesdelplan *Areal og transportplan for Nedre Glomma* betegnes hele området fra Fredrikstad til Sarpsborg (inkludert bykjernene) som "Bybåndet vest for Glomma". Det er mye som taler for en slik oppfatning. Den lineære kommunikasjonen: Glomma, jernbanen og fv109 forbinder byene. Arealbrukskartet (figur 4, vedlegg) illustrerer også tydelig hvordan bebyggelsen i dag er spredt langs denne aksen. Det er først i nyere regionale og kommunale planer denne lineære byveksten har blitt førende for utbyggingen. Transportplan for Nedre Glomma, og senere fylkesplanen *Østfold mot 2050* legger opp til et slikt vekstmønster: "Sammenvoksing av Sarpsborg og Fredrikstad til en båndby har vært sett på som funksjonelt i arbeidet for en bedre areal- og transportutnyttelse. (Østfold Fylkeskommune 2009a: 42)". I fylkesplanens arealstrategi betegnes utviklingen i bybåndet mellom Sarpsborg og Fredrikstad som en vekst etter "transporteffektivitetsprinsippet".

4.1.3. Funksjoner

Handelsområder

Området innebefatter fire større handelsområder: Råbekken, Dikeveien, Alvim og Tunejordet. I området er det typisk mange større forretninger som reklamerer med å være Østfolds største avdeling innenfor kjeden.

Tunejordet

Tunejordet er det eldste og største sentrumseksterne området for handel i Sarpsborg. Området har sin opprinnelse fra 1960-tallet, og utviklet seg gjennom 1990-årene til å bli et av de største handelsområdene i Østfold. Området har jevnlig blitt fortettet, gjennom nye etableringer og utvidelser av eksisterende foretninger. Byggmassen utgjør i dag et samlet areal på ca 80 000 kvadratmeter. Funksjonene innenfor området er: et tradisjonelt kjøpesenter, bilbutikker og annen bilrelatert virksomhet, bygg og trelast, trykkerier, elektronikk, møbler, gartneri, dagligvarer, med mer. Prosessene som har ledet til Tunejordet vil beskrives nærmere i kapittel 4.4.

Alvim

Handelsområdet på Alvim bærer preg av å være fragmentert. Hovedsakelig kan området deles inn i to områder som gjerne omtales som Alvim østre og Alvim vestre. Dette med bakgrunn i beliggenheten på hver side av E6. Forretnings- og kontorvirksomheten i Alvim østre har hovedsakelig opprinnelse i en reguleringsplan fra 2000. Området har en del

bilrelatert virksomhet. Deler av Alvim vestre befinner seg inntil E6 (blant annet Expert, Toys "R" Us og McDonald's), mens kjøpesenteret Amfi Borg ligger langs fv109, lenger vest for E6. Området preges av større infrastrukturelle inngrep i landskapet.

Dikeveien

Området er Fredrikstads største sentrumseksterne område for handel, og består av kjøpesenteret Østfoldhallen, flere større forretninger innen detaljhandel og arealkrevende varer. Den første større fysiske arealbruksendringen i området var Østfoldhallen som stod ferdig i 1990. Siden har handelsområdet ekspandert nord og sør langs fv109, samt vestover mot jernbanen. Prosessene som har ledet til Dikeveien vil beskrives nærmere i kapittel 4.3.

Råbekken

Området ligger innenfor én enkelt regulering fra 1970. Formålene var: forretninger, lagerlokaler, bedrifter og annen virksomhet. Området har i dag svært høy konsentrasjon av bilbutikker, og er et av Østfolds største områder med bilforhandlere. Det er også større tradisjonsrike industribedrifter som Stabburet og energiselskapet Fredrikstad Energi innenfor feltet.

Kjøpesentre

Handelsområdene Dikeveien, Alvim og Tunejordet huser hver sine kjøpesentre: Østfoldhallen(e) ved Dikeveien, Amfi Borg i Alvim og Stopp kjøpsenter på Tunejordet.

Østfoldhallene

Østfoldhallene har sin opprinnelse i Østfoldhallen etablert i 1990. Senteret var lange størst i Østfold og navnvalget, *Østfoldhallen*, tydeliggjør det ønskede influensområdet. Senteret er tradisjonelt utformet, der foretningene følger en lineær indre kommunikasjonsåre. Østfoldhallene har rundt 700 arbeidsplasser knyttet til butikkene. Den opprinnelige hallen har 62 forretninger. De øvrige "hallene" huser større avdelinger innen jernvare-, dagligvare-, møbel-, interiør-, elektronikk- og byggevarekjeder.

Amfi Borg

Amfi Borg, tidligere Borg Storsenter, ble etablert i 1997 og har i dag rundt 75 butikker. Totalareal, fordelt over to etasjer, er 28 000 kvadratmeter. Årsomsetningen er nærmere 600 millioner (2010). Det er knyttet rundt 1000 gratis parkeringsplasser til Amfi Borg. Senteret er eid/forvaltet av Olav Thon Gruppen/Amfi.

Stopp Tune

Stopp, som ligger på Tunejordet, åpnet i 1993. Senteret har blitt utbygget i flere etapper, og har i dag 28 butikker fordelt på 14 000 kvadratmeter. Årsomsetningen er i overkant av 300 millioner (2010). Senteret har 650 parkeringsplasser, og besøkes av i overkant én million mennesker årlig. Senteret er en del av Sektorgruppen.

Kunnskapsnæring

Studieområdet har få innslag av typiske kunnskaps- og teknologibedrifter. Pöyry (2010) påpeker at hele Nedre Glomma-regionen har færre sysselsatte innen typiske kunnskapsyrker som finansiell og forretningsmessig tjenesteyting enn landsgjennomsnittet. Dette kan tenkes å ha bakgrunn i at utdanningsnivået i regionen er lavere enn i landet som helhet. I følge Pöyry (2010) reflekterer innbyggernes utdanningsnivå at Nedre Glomma er en region hvor næringslivet historisk har vært preget av industri og andre næringer med lite krav til lang formell utdanning.

Fritidsnæring

I Alvim Østre er det flere etableringer som kan karakteriseres som det Garreau kaller "endedestinasjoner": Eventyrfabrikken (Østfolds største lekeland), Østfold Golfsenter (Skandinavias største innendørs golfsenter) og Sarpsborg bowlingsenter (med bowling og landets største "laserworld") I Dikeveien huser Østfoldhallen både kjøpesenter og Østfolds største idrettshall. I Dikeveien er også kurssenteret Folkeuniversitetet representert med en avdeling.

Transport- og lagervirksomhet

I 1988 ble Linjegods' hovedterminal for Østfold, Rolvsøyterminalen, på 26 mål tomt ferdigstilt på Valle. Denne var tilknyttet Valle Utviklingspark (totalt 180 mål). Utviklingsparken ble lansert som det mest attraktive industriområdet i Nedre Glomma-regionen, med muligheter for både jernbane og skipsanløp (Eliassen 1994). Godsterminalen har god tilkobling til E6 (via fv109) og Glomma, men har etter hvert fått mindre betydning. Schenker Godstog drifter settespor øst for jernbanen, og det dreier seg all hovedsak om avlasting av varer til lokal distribusjon (Statens vegvesen, 2010). Ut over dette er det en rekke flere internasjonale transport- og lagerfirmaer tilknyttet området rundt setespolet, samt noe i Dikeveien, Råbekken og Tunejordet.

Industri- og transformasjonsområder

Arealbruken og urbaniseringsformen i området synes å være påvirket av globaliseringsprosesser. Jordbruket har måttet spesialisere og intensivere for å være levedyktig. Den tradisjonelle industrien, som var et symbol på vekst og velstand opplevde nedgangstider og industriell død. I dag er nasjonale og internasjonale forretninger og eiendomsutviklere representert i området. Det foregår noe transformasjon av eldre industribygg knyttet til Glomma, som i gamle Tune papirfabrikk og Sarpsborg mekaniske verkstad.

Boligområder

Forsteder

Mellom Råbekken og Fredrikstad sentrum er villabebyggelsen mer synlig fra fylkesveien, og området må betegnes som en typisk forstad til Fredrikstad. På samme måte starter denne bebyggelsen øst for E6, sør for Tunejordet.

Lokalsamfunn

Det er flere mindre tettsteder mellom Fredrikstad og Sarpsborg. Vest for Glomma er både Lisleby og Hauge er definert som lokalsamfunn i lokalsamfunnsprosjektet. Sarpsborg har ikke noe tilsvarende prosjekt, men Greåker og Yven er tydelige tettsteder med historiske røtter.

Lisleby

Tettstedet ble bygd opp rundt industrien ved Glomma på 1860- og -70-tallet. Lisleby var en del av Glemmen kommune, og var stoppested på Østfoldbanen mellom 1888 og 1983. I dag har tettstedet rundt 5000 innbyggere, og sentrum har i følge tettstedsanalysen til Jakobsen og Heen (2000) anslag til et bymessig preg.

Hauge

Hauge var en del av Rolvsøy kommune. Den eldste bebyggelsen på Hauge er fra 1700-tallet, mens den største veksten skjedde fra 1950-tallet. Etter hvert skjedde størsteparten av boligutbyggingen gjennom lamell- og terrasseblokker. I 1980-90-årene økte arealbruksendringene på Hauge grunnet de omfattende etableringene i Dikeveien.

Greåker

Tettstedet vokste frem fra midten av 1800-tallet. I tillegg til tømmer-, tegl- og steinindustri er tettstedet bygd rundt Greåker cellulose (etablert 1907), som var levegrunnlaget for tettstedet i mange år (Eliassen, 2004). Fra 1960-tallet har det kommet nye boligfelt ved Greåkerveien.

Yven

Yven vokste frem på 1800-tallet ved Glomma. Stedet var stoppested på Østfoldbanen mellom 1912 og 1983. Området består i dag i stor grad av villaer og rekkehus fra 1970 og 1980-tallet, samt enkelte terrasseblokker. Denne bebyggelsen, deriblant rundt 1000 boliger ved Hannestad Øst, var et resultat av at mye av Tune kommunes matjord allerede var brukt til utbygging (Eliassen, 2004).

Jordene har tidligere fungert som tydelige avgrensninger mellom lokalsamfunnene, men disse grensene er i ferd med å viskes ut. Landskapsarkitekt og lokalhistoriker Lars Ole Klavestad

(2006) er blant de som mener at dette fører til at stedsidentitet, patriotisme og dugnadsvilje for sitt nærmiljø kan forvitte. Klavestad kommer derfor med følgende formaning:

Ikke bygg de åpne områdene som ligger mellom lokalsamfunnene fullstendig igjen. Dette vil føre til at områdene langs [...] Rolvsøyveien vil oppleves som en eneste lang "grøt" med bebyggelse – uten en fornemmelse av at det her visstnok skal finnes en rekke lokalsamfunn.
(Klavestad, 2006)

Klavestad mener kommuneplanen må inneholde "klart definerte grønne soner som avgrensner de gamle lokalsamfunnene og som samtidig skaper en klar definisjon av de nye utbyggingsområdene" (Klavestad, 2006).

Rekreasjonsmuligheter og kulturminner

Glommastien er en nærmere tre mil lang tur- og sykkelsti på begge sider av Glomma. Den går i et historisk kulturmiljø, med tydelige rester etter teglverks- og sagbruksindustrien. Anleggingen av stien har gjort området langs Glomma mer tilgjengelig for allmennheten. Fredrikstadmarka ligger inntil studieområdets vestsida og er et svært populært turområde for innbyggerne i Fredrikstad-distriktet. Området ligger som en buffer mot båndbyens ekspansjon vestover. Inneklemmt mellom boligfelt på Greåker, ligger Greåker fort, som er et av de vesentligste kulturminnene i området, og er fredet med bakgrunn i dens militærhistoriske interesse.

4.1.4. Mellomlandene i båndbyen

Innimellom båndbyen, i transportkorridoren mellom bysentrene, har det vokst frem flere strukturer som er i tråd med teorien omkring begrepet mellomlandet. Fylkesplanen opererer med tre avlastningssentre for arealkrevende handel: Tunejordet, Alvim og Dikeveien (figur 5). Disse vil alle kunne betraktes som mellomland etter karakteristikene i *Plan*. Områdenes spesialisering er først og fremst en dreining mot handel, med en blanding av detaljhandel og plasskrevende varer. Det er vitale områder, der deres regionale betydning gradvis har endret seg over tid. Før pendlet man fra tettstedene i båndbyen og inn til byene. I dag går denne strømmen også motsatt vei, med pendling til områder som Råbekken, Dikeveien, Alvim og Tunejordet (Selstad, 2003).

4.2. Aktører og styringsinstrumenter

En rekke aktører har bidratt til områdets nåværende arealbruk. Denne delen vil liste opp de mest sentrale aktørene. De har gjennom sin påvirkningsmulighet vært betydningsfulle for hele eller større deler studieområdet. Det skal imidlertid presiseres at oversikten ikke er komplett, men heller er tenkt å gi en viss oversikt. Under caseavsnittene Dikeveien og Tunejordet (kapittel 4.3 og 4.4.) vil flere aktører trekkes inn, og vise hvordan ulike aktører konkret påvirker arealbruken i mellomlandet.

Staten

Kjøpesenterstoppen

Da de rikspolitiske bestemmelsene for kjøpesenterstoppen ble innført i 1999 var allerede etableringer som Østfoldhallen ved Dikeveien og Stopp på Tunejordet etablert. Imidlertid har bestemmelsene både hatt innvirkning og stoppet planer for senere etableringer utenfor bykjernene, både ved Dikeveien og på Tunejordet. I 2004 opphørte den rikspolitiske bestemmelsen, men retningslinjene ble videreført gjennom fylkesdelplanen Areal- og transportplan Nedre Glomma fra 2006. I 2008 kom det imidlertid nye rikspolitiske bestemmelser som er strengere på flere punkt, blant annet hva som defineres som detaljvarer. Ordfører i Sarpsborg uttalte følgende i anledning endringen: "Vi risikerer at forretninger for møbler og hvitevarer etableres på steder hvor det ikke er noe handel fra før, istedenfor at de konsentreres til områder som Dikeveien og Tunejordet. Da vil også biltrafikken øke, stikk i strid med hva regjeringen ønsker" (Noreng, 2009).

Østfold fylkeskommune

Fylkesplan

Den første fylkesplanen for Østfold ble vedtatt av fylkestinget i 1977. Østfold fylkeskommune har siden dette vært et av de fremste fylkene innen fylkesplanlegging (Overvåg *et al.*, 2005). Evalueringen til Overvåg *et al.* viser samtidig at fylkesplanene frem til 2005 har vært for brede, og dermed manglet styringskraft.

Østfold mot 2050

Gjeldende fylkesplan *Østfold mot 2050* ble vedtatt i 2009, og godkjent ved kongelig resolusjon i 2011. Det bemerkes i innledningen at Østfold med denne planen blir det første fylket i landet som har utviklet en "fylkesdekkende arealstrategi" og at "dette er et nybrottsarbeid som det har vært stor oppmerksomhet rundt i fylkesplanprosessen. Vi forventer nå å fange nasjonal oppmerksomhet om vår plan" (Østfold fylkeskommune, 2009a: 1). Til grunn for fylkesplanen ligger en erkjennelse av at "arealbruken er et av våre viktigste virkemidler for å oppnå målene for verdiskaping, klima og folkehelse" (Østfold fylkeskommune, 2009b: 2).

Arealstrategien er derfor tenkt som et grep for å styre arealbruken på et mer overordnet nivå enn tidligere.

Østfold er i fylkesplanen delt inn i fire regioner, hvorav Nedre Glomma er en av disse. I planen skisseres Nedre Glomma fremover mot 2050 som en motor for utviklingen i Østfold, og en kjerne i en flerkjernet Osloregion. Dette innebærer at Nedre Glomma må "utvikles videre som en storby [...] hvor befolkningsøkning, effektiv arealbruk og infrastruktur er sentrale virkemidler." (Østfold fylkeskommune, 2009a: 44).

Østfold mot 2050 – Arealstrategi

Arealstrategien legger opp til en reduksjon i arealforbruket per innbygger i Nedre Glomma-regionen med 2,5 kvadratmeter årlig frem mot 2050 (Østfold fylkeskommune, 2009a). Regionkartet viser at utviklingen i "bybåndet mellom Sarpsborg og Fredrikstad" (dvs. begge sentrumskjernene er inkludert) videreføres. Den størst utbyggingen i regionen er lagt til studieområdet, i tillegg til en utvikling mot det nye sykehuset på Kalnes (nord for studieområdet, og nordvest for Sarpsborg sentrum). To av fire avsatte områder for utvikling i Nedre Glomma ligger innenfor bybåndet, Omberg/Valle ved Rolvsøyterminalen og Alvim vest (de andre ligger på østsiden av Glomma).

I regionkartet for Nedre Glomma er det lagt ut 15,6 kvadratkilometer arealer som kan brukes til utbygging mot 2050. Disse arealene inkluderer de allerede avsatte arealene i gjeldende kommuneplaner (12,6 kvadratkilometer). Denne "arealpotten" har ført til kamp mellom Fredrikstad og Sarpsborg for å få størst mulig andel av utbyggingsarealet lagt til sin kommune (Gimmingsrud, 2010). Fredrikstad har allerede satt av 10 kvadratkilometer i sitt høringsutkast til kommuneplan i 2011 (Fredrikstad kommune, 2011). Sarpsborg-ordfører Engsmyr uttalte i sakens anledning: "Sett i fra Sarpsborg kommunes side, mener vi at Fredrikstad kommune har tatt en for stor bit av hva som kan bygges ut" (Gimmingsrud, 2010). Fredrikstad-ordfører Andersen ønsker ikke nye møter om fordelingen av utbyggingsområder: "Det synes jeg ikke noe om. For Fredrikstad kommunes del er det viktig å holde framdriften i arbeidet med kommuneplanen" (Gimmingsrud, 2010). Resultatet ble at Sarpsborg kommune, sammen med Hvaler, rettet innsigelse mot Fredrikstads kommuneplan i 2011, der de påpeker at Fredrikstad tar i bruk arealer før regionalt arealregnskap er kalkulert (Holme, intervju).

Tre områder betegnes i planen som avlastningssentre for sentrum: "Handelen forutsettes styrket i sentrumsområdene og bydelssentrene for å sikre kort avstand til tjenester og handel. Avlastningssentre for arealkrevende handel er Tunejordet, Alvim øst og Dikeveien" (Østfold fylkeskommune 2009a:45).

Fylkesdelplan / regional plan:

Regional transportplan (RTP) for Østfold 2011-2014

Planen er under utarbeiding og tar utgangspunkt i fylkesplanen. Planen er tenkt å være et grunnlag for " mer forpliktende samarbeid mellom staten, fylket og kommunene for å øke forutsigbarheten i planlegging og gjennomføring av samferdselsprosjekter" (Østfold Fylkeskommune 2011:3).

Areal- og transportplan Nedre Glomma (ATPNG)

Den første transportplanen for Nedre Glomma ble vedtatt av fylkestinget i 1992.

I 1993 kom rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og planlegging. Til grunn for en slik samordning ligger erkjennelsen av at det er en nær sammenheng mellom transport og arealbruk. Fredrikstad og Sarpsborg har lagt ATP-prinsippet til grunn for arealutviklingen siden 1996, da Areal- og transportplan Nedre Glomma (ATPNG) ble stadfestet av Miljøverndepartementet. Planen legger prinsipper for blant annet utbyggingsmønsteret i Fredrikstad og Sarpsborg. Utbyggingen av boliger og næring skal skje i en sone langs fv109 mellom byene i tillegg til bykjernene.

ATPNG 2. generasjon (Østfold fylkeskommune, 2006) ble vedtatt av fylkestinget i 2006. Denne gangen også med Hvaler kommune. Planen er i dag hovedsaklig erstattet av *Østfold mot 2050*, men vil ha relevans når det gjelder detaljer som ikke berøres tilstrekkelig i fylkesplanen (Østfold fylkeskommune, 2009). Planen legger opp til at en stor andel av veksten skal skje gjennom fortetting. Ut over det videreføres utbyggingsmønsteret fra første generasjon (i bykjernene og bybåndet vest for Glomma). Grunnprinsippet er at transportbehovet skal begrenses og bilbruken dermed reduseres, i tråd med prinsipper for bærekraftig byutvikling (kapittel 2.3.3.). Planens retningslinjer for etablering av kjøpesentre tar opp kjøpesenterstoppen der formålet med retningslinjene er: "å styrke detaljhandelsaktiviteten i bysentrum og samtidig unngå en unødvendig byspredning" (Østfold fylkeskommune, 2006: 20). Planen har definert tre "byksterne handelsområder" i hele Nedre Glomma-regionen (se figur 5, vedlegg), hvorav alle er innenfor studieområdet: Tunejordet, Alvim og Dikeveien. Innenfor områdene tillates videre etablering av forretninger og kjøpesentre for plasskrevende varegrupper. Detaljhandel tillates kun i bygningsmessige enheter med et bruksareal mellom 800 og 3000 kvadratmeter. De skal ha "egen inngang uten gjennomgang i annen forretning og være uten direkte kommunikasjon eller sammenbygning" (Østfold fylkeskommune, 2006: 20).

Kommunene

Fredrikstad og Sarpsborg kommune

Kommunene blir før kommunesammenslåingen beskrevet som bykommuner med "trange grenser" (NOU, 1989). For studiens vedkommende blir disse kommunene særlig interessant først etter kommunesammenslåingen i henholdsvis 1994 og 1992. Inntil dette hadde kommunene liten direkte påvirkningskraft på arealbruken i studieområdet. Historisk har begge kommunene vært politisk styrt av Arbeiderpartiet. Fremskrittspartiet kom imidlertid i posisjon etter kommunevalget i 2007. De økonomiske ressursene har gradvis blitt mindre og kommunen har gått med årlige underskudd de seneste tre årene 2008-2010. Det finnes ingen igjenværende fond og kommunen vil derfor ikke ha egne midler til å dekke opp fremtidige underskudd (Torgersen og Karterud, 2011). Kommunen er dermed svært avhengig av privat kapital for å utvikle fremtidige arealer.

Rolvsøy kommune

Rolvsøy kommune lå mellom byene Fredrikstad og Sarpsborg med rundt 8 kilometer til hver av bykjernene fra kommuneadministrasjonen. Arbeiderpartiet hadde rent flertall frem til 1979, og var i posisjon frem til kommunesammenslåingen. Kommuneøkonomien betegnes som vanskelig på 1980-tallet (NOU, 1989). På den tiden begynte man samtidig å merke en viss arealknapphet i kommunen. Til tross for at kun 1,6 kvadratkilometer av kommunes totale 31 kvadratkilometer var utbygd i 1989, utgjorde dyrket mark og skogbruksområder med høy bonitet/turterreng en stor andel. De avsatte utbyggingsområder i generalplanen fra 1982 ble brukt opp allerede etter fem år, selv om de skulle vare i tolv år (NOU, 1989).

Tune kommune

Det var fire tettbebyggelser i Tune kommune (NOU, 1989), hvorav Greåker var den eneste innenfor studieområdet. Kommuneadministrasjonen var lokalisert på Grålum (nord for studieområdet). Tune var med 140 kvadratkilometer blant de større kommunene i Nedre Glomma. Jord- og skogbruksarealene dominerte her, som i Rolvsøy. Et problem for Tunes utvikling var at de bynære arealene som egner seg godt for utbygging, samtidig var de beste landbruksarealene.

Kommunestruktur

Som et resultat av Sarpsborg kommune sin arealknapphet ønsket de allerede på 1960-tallet en kommunesammenslåing med Tune. Etter hvert ble det en naturlig kommunesammenslåing av kommunene rundt Fredrikstad og Sarpsborg. Området er preget av den historiske kommunestrukturen. Fykesplanen (Østfold Fylkeskommune, 2009a: 43) beskriver situasjonen slik: "Både Fredrikstad og Sarpsborg har arvet utbyggingsmønsteret fra før kommunesammenslåingene. Det innebærer at flere tidligere kommunesentre i dag er bydelssentre, og at kommunene har et utbyggingsmønster som er til dels spredt og fragmentert". En av konklusjonene fra rapporten *Kommunestrukturen i Fredrikstad-distriktet*

var " i arealutnyttelsen står man overfor en konflikt mellom samfunnsøkonomisk lønnsomme utbyggingsmønstre, og kommunaløkonomiske hensyn" (Strøm, 1989: 53). Asplan Viaks rapport om arealstrategi for Østfold (Sunde *et al.*, 2008) mener en reduksjon i antall kommuner vil "kunne gjøre det lettere å bygge kompetente faglige miljøer, og også lette det politiske og administrative arbeidet for å få til et regionalt samordnet utbyggingsmønster" (Sunde *et al.*, 2008: VI). Flere sentrale personer ønsker i dag en sammenslåing av Fredrikstad og Sarpsborg, som blant annet gir mulighet for en mer overordnet styrt arealbruk. Fylkesordfører Ole Haabeth (Ap) mener dette vil være fornuftig, og et ønske han også hadde mens han var ordfører i Fredrikstad (Lågbu, 2010). Han hevder at utviklingen ville gått raskere og kommunen ville blitt et "kraftsenter i sørøst-Norge" (Lågbu, 2010). Ragnar Pettersen, som var ordfører i Fredrikstad de seks siste årene før kommunesammenslutningen i Fredrikstad i 1994, mente at "det må gå mot en sammenslutning" (Karterud, 2006: 23).

Generalplanlegging

Det innleide konsultentselskapet Åge Langeland A/S (senere Borgkonsult A/S) utarbeidet de første generalplanene for Rolvsøy kommune (Langeland, 1972a, 1972b; Dalåmo, 1975) på oppdrag fra kommunens generalplanutvalg. Tune vedtok allerede i 1965 å utarbeide generalplan for kommunen, og det kommunale generalplanutvalget sluttførte den 10 år senere (Tune kommune, 1975). Kommunenes generalplaner og senere kommuneplaner har måttet følge de løpende fylkesplanene. Som bakgrunn for sin generalplan fra 1982 trekker Rolvsøy kommune spesielt frem *rådene* vedrørende arealdisponering, næring og sysselsetting og bosettingsmønster som fylkesplanen fra 1980-83 gir. Generalplanene tilrettela imidlertid for større arealer til utbygging av både boliger, handel og industri. SSB utarbeidet et planregnskap for Østfold for perioden 1981-92 (Steinbakk, 1982). Rapporten peker på at "det er vanskelig for den enkelte kommune å forutse når og hvilken industri som vil etterspørre areal. Det tyder på at kommunene ønsker å sitte med en del areal i reserve for å kunne sikre seg eventuell etablering av industribedrifter" (Steinbakk, 1982:20).

Kommuneplanens arealdel

Den strategiske arealplanleggingen i kommunene har frem til gjeldende fylkesplan vært lite utsatt fra overkommunal innblanding, med unntak av føringene ATPNG har gitt.

Tomteselskap

Kommunene var frem til *governance*-retningen slo inn, preget av en fellesskapstanke i utbyggingspolitikken. Rolvsøy og Tune hadde kommunale tomteselskap med hovedoppgave å erverve arealer og tilrettelegge boligbyggingen i kommunen. I generalplanen fra 1982 (Rolvsøy kommune 1982a: 11) heter det: "Det forutsettes at videre utbygging i kommunen som hovedregel skal skje i regi av kommunen/Tomteselskapet".

Nettverk

Det foregår utstrakt samarbeid mellom kommune og private om utvikling i både Fredrikstad og Sarpsborg. De vil imidlertid ha svært varierende grad av reell innvirkning. Fredrikstad Utvikling, som er et av nettverkene i Fredrikstad, påpeker: "Fredrikstad har for mange nettverk uten strategisk mandat, og med begrenset evne til å gjennomføre større utviklingsoppgaver" (Fredrikstad Utvikling, 2005: 4).

Nærmiljønettverk

For å følge opp intensjonene om å styrke lokalsamfunnene, fra Miljøbyprogrammet (1993-2000), startet Fredrikstad kommune et lokalsamfunnsprosjekt. Prosjektet har definert 23 lokalsamfunn i Fredrikstad kommune. Som første fase i prosjektet ble det i perioden 2000-2003 utarbeidet og publisert stedsanalyser med forslag til tiltak for hvert av samfunnene. Innenfor studieområdet er nærmiljøene på Hauge (Hellstrøm *et al.*, 2000: 4) og Lisleby (Jakobsen og Heen, 2000) gitt status som lokalsamfunn.

"Et av hovedmålene er med lokalsamfunnsprosjektene er å gjøre Fredrikstad mer demokratisk. I motsetning til mer tradisjonelle planprosesser, skal denne rapporten gjenspeile mer direkte beboernes ønsker og prioriteringer" (Hellstrøm *et al.*, 2000: 4). For å ivareta disse interessene har kommunen invitert lokale skoler, organisasjoner, lag og foreninger til å delta i prosessene. Representanter derfra har deltatt i prosjektgrupper, og har sammen med Stenseth Grimsrud arkitekter utarbeidet stedsanalysene og forslag til fremtidig utvikling. Det stilles spørsmål ved hvor godt prosjektene har blitt fulgt opp i etterkant av blant annet Klavestad (2006).

Interkommunalt samarbeid

Kommunene som i dag utgjør Fredrikstad og Sarpsborg drev med interkommunalt samarbeid i mange tiår før kommunesammenslåingen. Etter hvert ble det også formalisert et samarbeid mellom kommunene i Nedre Glomma.

Regionrådet for Nedre Glomma

Regionen ble dannet i 1973 ved en sammenslåing av de tidligere adskilte Fredrikstad- og Sarpsborg-regionene. Ett av formålene med samarbeidsnettverket Nedre Glomma var "å få i stand en samlet, felles planlegging av regionen" (Nielsen, 1974: 1). Dette hadde bakgrunn i en oppfatning av at "byområdene rundt Fredrikstad og Sarpsborg har ensartede og felles problemer når det gjelder bl.a. befolkningstilvekst, arealplanlegging og næringsutvikling" (Nielsen, 1974: 1).

Samarbeidet har ikke alltid vært velfungerende. Leder av regionrådet, Sarpsborg-ordfører Jan Engsmyr (Ap), er bekymret for det han beskriver som "dårlig samarbeid" i regionen (Prang, 2011):

Nedre Glomma er i prinsippet ett område når det gjelder bosetting, arbeid og næringsetableringer. Det er derfor viktig at vi utvikler oss i forhold til en slik erkjennelse, og ikke blir for navlebeskuende [...] Vi jobber med utviklingstiltak opp mot stat og fylke. Det er uheldige signaler, når vi på kommunenivå ikke kan formidle hvordan regionen skal utvikles, og hvor etableringer skal lokaliseres. [...] Den interne konkurransen er en hemsko for utviklingen.

Ordfører i Fredrikstad Eva Kristin Andersen (FrP), som også er sentralt medlem i regionrådet, har et annet syn på samarbeidet. Andersen understreker at hun, i kraft av sin posisjon som ordfører for Fredrikstads innbyggere, gjør det naturlig og først og fremst å ivareta Fredrikstad sine interesser (Prang, 2011).

Styringsinstrument:

Nedre Glomma regionen trafikkplan, 1974

Planen ble utarbeidet av Nedre Glomma-regionens samferdselsutvalg og kan betraktes som den første regionplanen i Nedre Glomma. En viktig begrunnelse for planarbeidet var at regionen betraktes som ett arbeidsmarked og det dermed var en forutsetning med et fungerende velferdssystem. Inntil da hadde planleggingen, i følge rapporten, vært lite gjennomtenkt: "Tidligere planer i regionen har foreslått veitraseer hvis realisme kan diskuteres i dag (Nielsen, 1974: 1).

Fredrikstad Utvikling

Fredrikstad Utvikling (FU) er en medlemsorganisasjon med mer enn 100 medlemsbedrifter. Nettverket ble startet opp i 2000 som en samhandlingsarena for Fredrikstad kommune og næringslivet (representert ved Fredrikstad Handelsstands Forening og Fredrikstad Industriforening). FU sin uttalte funksjon er å "arbeide for økt verdiskaping og næringsøkonomisk utvikling i Fredrikstad og Nedre Glomma-regionen gjennom bred samhandling mellom næringsliv, privatpersoner og offentlige myndigheter" (Fredrikstad Utvikling, 2010: 3).

FU tok i 2004 initiativ til å lage en strategiplan for Fredrikstad fram mot 2015. Den er utarbeidet i samarbeid med medlemsbedriftene, samt Fredrikstad Industriforening, Fredrikstad Handelsstands Forening og Fredrikstad kommune. Organisasjonen utarbeider årlige handlingsprogram som skal konkretisere arbeidet.

2014-gruppen

2014-gruppen er en såkalt "tenketank" i Fredrikstad som ble nedsatt i 2010. "Næringslivet og kommunen må samarbeide tettere og løfte blikket for å få ny vekst" het det i oppropet fra de mest sentrale næringslivsaktørene i Fredrikstad (Jacobsen, 2011). Gruppen består i dag av tre representanter fra næringslivet, ordfører (FrP) og ytterligere én politiker (Ap), to fra

Fredrikstad Utvikling, samt rådmann og kommunalsjefen fra kommuneadministrasjonen. 2014-gruppen måttet tåle sterk kritikk fra opposisjonspartiene, som mener gruppen er "for dårlig politisk forankret" og gir enkelte næringslivsrepresentanter for mye makt (Jacobsen, 2011).

Framtidens byer

I 2008 ble Fredrikstad og Sarpsborg kommune invitert av Miljøverndepartementet til å delta i det nasjonale prosjektet Framtidens byer. Hele det sammenhengende byområdet Fredrikstad/Sarpsborg er omfattet av prosjektet.

Private konsulenter

Tor Selstad - *Framtid for Østfold: Nye scenarier 2020, 2003*

Fylkesplanen tar blant annet utgangspunkt i analyser av fremtidige scenarier for de ulike regionene utarbeidet av kulturgeograf Tor Selstad ved Østlandsforskning.

Asplan Viak - *Langsiktig arealstrategi for Østfold, 2008*

Til grunn for arealstrategien i *Østfold mot 2050* ligger en utredning gjort av konsultentselskapet Asplan Viak. Oppdragsgiver har vært planavdelingen i fylkeskommunen. Rapporten (Sunde *et al.*, 2008) presenterer ulike arealmodeller som regionene kan styres etter: a) Kommuneplanmodellen: Den gjeldende kommunestrukturen legges til grunn for utviklingen og det er liten regional innblanding. b) Transporteffektiviseringsmodellen: Utviklingen følger her i stor grad det regionale transportnettverket. c) Vernemodellen. Tar hensyn til raet og kystsonen d) Markedsmodellen: Tilrettelegger for utbyggingsarealene markedet etterspør. Rapporten konkluderer med at "det er naturlig at transporteffektivitetsmodellen legges til grunn for det videre arbeid fram mot en anbefalt arealstrategi" (Sunde *et al.*, 2008: 59). Modellen vil føre til at bybåndstrukturen mellom Fredrikstad og Sarpsborg forsterkes ytterligere i forhold til kommuneplanmodellen (Sunde *et al.*, 2008). Fylkesrådmannen innstilte transporteffektivitetsmodellen til grunn for arbeidet med arealstrategien i fylkesplanen. Styringsgruppa for fylkesplanens arealstrategi anbefalte igjen modellen for Fylkesutvalget. Fylkesutvalget vedtok så modellen som grunnlag for arealstrategien i fylkesplanen.

Pöyry

Nedre Glomma-regionen har fått konsulentfirmaet Pöyry (2010) til å utarbeide en rapport som vurderer hva som vil forme Nedre Glomma-regionen frem mot 2030. Problemstillingen er løst gjennom å vurdere mulige scenarier som er "er ment å gi innspill til pågående og kommende planprosesser i regionene, teste strategier og være en kunnskapsbyggende prosess for deltakere på administrativt og politisk nivå" (Pöyry, 2010: 1).

4.3. Case Dikeveien

4.3.1. Områdets fremvekst

Dikeveien er ikke et sted for folk som går eller sykler dit.

Det finnes ikke fortau, men det er godt om store parkeringsplasser.

Det er ikke et sted der man går langs gaten og ser inn i spennende utstillingsvinduer. Det finnes ikke et lite torg der man kan sitte på en benk og nyte en is i solskinnet.

Det finnes ikke en gang et bra sted å stoppe med sykkelen for å snakke litt med naboen. (Hellstrøm et al., 2000: 28).

På denne måten beskrives Dikeveien i Fredrikstad kommunes lokalsamfunnsrapport for Hauge. Dikeveien er betegnelsen på Østfolds største sentrumseksterne handelsområde, lokalisert langs fv109 mellom Fredrikstad og Sarpsborg (figur 6, vedlegg). Området var en del av Rolvsøy kommune, der de viktigste arealbruksendringer skjedde fra 1970 og frem til kommunesammenslåingen med Fredrikstad i 1994. I dette tidsrommet gikk også Dikeveien fra primært å ha jordbruk som næringsgrunnlag til å etablere seg som et regionalt service- og handelssentrum.

Området innebefatter Østfoldhallen (skråfoto, figur 7), som må betraktes som vesentlig for den øvrige utviklingen. Reguleringsplanen for Østfoldhallen ble vedtatt i 1987, og senteret stod ferdig i 1990. Prosessen med å etablere kjøpesenter i området startet imidlertid langt tidligere.

Kjøpesenteretablering

I 1964 forelå den første rapporten for kjøpesenter i Nedre Glomma-regionen. Arkitektene Arntzen og Solheim gjennomførte utredningen på vegne av et ikke-navngitt "norsk firma i detaljhandel". Rapporten var skrevet som en konsekvensutredning for å undersøke virkningene av "reisning av et supermarked for salg primært til kunder med egen bil i Fredrikstad/Sarpsborg handelsdistrikt" (Arntzen og Solheim, 1964: 4). Rapporten beskriver samfunnsutviklingen med vekt på: vekst i privatbilisme, befolkningsvekst i regionen, økt handel og uttygging av veinett. Videre viser den til utvikling både i USA og de første kjøpesenteretableringer i Sverige. Rapporten peker også på gunstige havnemuligheter i området.

Det regionale influensområdet var et vesentlig lokaliseringsargument fra starten. Rapporten vurderer en beliggenhet for kjøpesenteret mellom Sarpsborg og Fredrikstad (ved det som i dag heter fv109), som best egnet for "trafikkmessig best å betjene begge byområder og distriktet i sin helhet" (Arntzen og Solheim, 1964: 17). Rapporten peker på at Nordens første "Stormarked" Wessels ligger 6 km utenfor Malmø sentrum, mens "en plassering av et super-

markert sentralt i Rolvsøy kommune vil gi gunstig avstand ca. 7 km til Fredrikstad sentrum og ca. 8 km til Sarpsborg sentrum" (Arntzen og Solheim, 1964: 21).

Videre var det ønskelig med lokalisering utenfor de eksisterende bykjernene "super-markeder eller rabatt-varehus i utlandet er oftest plassert utenfor byene. For å sikre av mindre lønnsom småhandel og innstille kundene på større, samlede innkjøp, har det vært ønskelig med en viss kjøreavstand" (Arntzen og Solheim, 1964: 21).

Rapportens del som tar for seg lokalisering konkluderer med at nåværende og fremtidige befolkningsforhold, sysselsetting, handel og trafikforhold bygger oppunder en lokalisering på en sentral og tilgjengelig tomt på Rolvsøy for et supermarked for salg "primært til kunder med egen bil i Fredrikstad/Sarpsborg handelsdistrikt" (Arntzen og Solheim, 1964: 22). Tomteforslaget som fremgår av rapportens kartdel er lokalisert innefor Dikeveien, rundt 500 meter nord for Østfoldhallen

Til tross for at utredningen er relativt grundig og sikkert gir et tidsmessig realistisk bilde av en slik utbygging, er en vurdering av de eventuelt negative aspektene ved et kjøpesenter fraværende. Utredningen vektlegger i stedet at et supermarked vil kunne tiltrekke seg en rekke øvrige virksomheter som "bensinsalg og bilservice, bilsalg, kafé og restaurant, kino, show, bowling, tivoli, miniatyr-golf, dame- og herrefrisør, bank og post m.m." (Arntzen og Solheim, 1964: 24) Utviklingen vinkles som utelukkende positiv for Rolvsøy og regionen for øvrig.

I følge utredningen vil en realistisk dimensjonering for senteret være: et salgsareal på 6000 kvadratmeter, 1000 parkeringsplasser og årsomsetning på 19 millioner (fra 1967). Rapporten konkluderer med at et slikt supermarked vil være "meget velkomment" for å avlaste byggepresset i Sarpsborg og Fredrikstad.

Regionalt supermarked på Valle

Området som Arntzen og Solheims utredning la til rette for ble kjøpt inn av Rolvsøy kommune med et ønske om å utvikle et varehus i samarbeid med Obs!. Området lå nord i Dikeveien (omtrent der Europris er i dag). Planene for senteret hadde et omfang på 20 000 kvm, med parkeringsareal til 1400 biler. I de reviderte planene, som generalplan for Rolvsøy fra 1972 refererer til, er omfanget tonet noe ned til 8000 kvm, med plass til 600 biler, til det som blir omtalt som "regionalt supermarked" på Valle (Langeland, 1972b: 51-52).

Området på Valle ble avsatt som "aktuelt serviceområde" på kartbilaget fra 1972 (Langeland, 1972b). Tomten for "stormarked på Valle" ble nedfelt i juridisk bindende vedtekter til generalplan 1974-1983 (Dalåmo, 1975). Det synes det å være liten forståelse for konsekvensene av en slik utbygging. Inntrykket av generalplanserien 1972-1975 (Langeland, 1972a, 1972b; Dalåmo, 1975) er at man i stor grad opererer med grundige kartlegginger av

naturgitte forhold og generelle utfordringer som er relevante i hele landet uten å problematisere og stille krav til utviklingen.

Det avsatte området ble imidlertid liggende, og ble til slutt utløst av den opprinnelige grunneieren som benyttet en klausul og i stedet utviklet i forbindelse med reguleringsplanen Isdammen Nord (Holme intervju).

Østfoldhallen

Utbyggingen i Dikeveien startet langs Seljeveien på 1960-tallet, sør i Dikeveien (skråfoto, figur 8). Det lille industriområdet lå alene inntil reguleringsplanen Hauge/Evje II kom i 1982. Utbyggingen fulgte en planlagt trasé for ny fv109, som skulle vært på østsiden av Dikeveien. Men det var først med etableringen av Østfoldhallen det regionale markedet ble reelt.

Det var en lokal Rolvsøy-mann, Arnfinn Eriksen, som framla planene for Østfoldhallen. Til grunn for planene lå strategisk eiendomsoppkjøp av flere mindre landbrukseiendommer foretatt av Eriksen. Reguleringsplanen som gav Østfoldhallens eksistensgrunnlag var "Isdammen", vedtatt av Rolvsøy kommune i 1987. Det kombinerte kjøpesenteret og idrettshallen stod ferdig i 1990.

Dikeveien

Dikeveien ble anlagt øst for hallen for å avlaste fv109, ettersom senteret ville føre til stor trafikkøkning i området. Det har etter hvert utviklet seg et stort næringsområde knyttet til Dikeveien, og hele området rundt Dikeveien (inkludert Østfoldhallen) omtales i dag under samlebetegnelsen Dikeveien. Utviklingen av området startet på 1980-90-tallet og har siden fortsatt gradvis inntil i dag, samtidig som det foreligger planer for ytterligere utvidelse (reguleringsplan Dikeveien Nord). Det er både etableringer for plasskrevende varer og forretninger i skjæringspunktet mellom plasskrevende varer og detaljhandel.

Utgangspunktet for etableringene må i følge Holme (intervju) ses i sammenheng med den konkurransen som var mellom nabobyene. Området hadde som beskrevet en strategisk beliggenhet, mellom byene. Samtidig ønsket næringslivet vekst, og kommunen var "mer enn villig" til å tilrettelegge (Holme intervju). Utbyggingsmulighetene ble reklamert i Oslopresen og på messer, men det virket som om området var for langt unna for de større utviklerne (Holme, intervju). I stedet var det bedrifter med "dårlige lokaliseringer" ved Råbekken, Ørebekk og Torp som ønsket å etablere seg (Holme).

Næringsarealene i Dikeveien har blitt utvidet både nord- og sørover. Den siste store utbyggingen i Dikeveien skjedde i 2006, da de fire "Østfoldhallene" stod ferdig. Dikeveien sitt naturlige utvidelsesområde er snart fylt opp. Holme (intervju) mener det vil være sannsynlig med intern omdisponering, noe som har skjedd tidligere. Østfoldhallen reklamerte opprinnelig med 2300 parkeringsplasser (Holme), et tall som har sunket med

noen hundre plasser, grunnet utbyggingen av Østfoldhallene. Den siste større arealutvidelsen av området skjer derfor sannsynligvis gjennom reguleringsplanen Dikeveien Nord.

Det er Terje Høili Eiendom som har kjøpt opp områdene nord i Dikevein for å utvide handelsområdet nordover langs fv109, gjennom reguleringsplan Dikeveien Nord. Planen omfatter etablering av forretning/kontor/lager på arealer som i dag er jordbruksområde. Området er utenfor det som var regnet som Dikeveien i ATPNG II. Fylkeskommunen rettet innsigelse mot planen med utgangspunkt i de nye kjøpesenterbestemmelsene, ettersom de ikke ønsket flere byksterne kjøpesentre. De trakk senere innsigelsen, etter det Lågbu (2009) beskriver som påtrykk fra Fredrikstad kommune, og planen ble vedtatt i 2009.

4.3.2. Stedsperspektiv

Infrastruktur

En viktig faktor som har muliggjort og påvirket utviklingen er infrastrukturen. Beliggenheten øst for fv109, hovedveien mellom Fredrikstad og Sarpsborg er en forutsetning for veksten. Som Arntzen og Solheim sin rapport viser er veien sammen med influensområdet bærende for prosjektene (Figur 10 og 11 i vedlegg). Bilismens fremvekst i området er tydelig. Årsdøgntrafikken (ÅDT) for fv109 ved Dikeveien var i 1970 på 7 600 (Nielsen, 1974). I 2009 har ÅDT på samme strekning økt til 22 545 (Statens vegvesen 2011).

Infrastrukturen setter også begrensninger for utviklingen og påvirker områdets morfologi og estetikk. Dikeveien har mange små/mellomstore bygg med hver sin avkjørsel, varelevering, parkeringsplasser, noe som i deler av området har ført til dårlig lesbarhet. Siden 1970-tallet har det vært planlagt en ny trasé for fv109 nærmere Glomma (Nielsen 1974). Siden 1981 (reguleringsplan Hauge/Evje) har vært forelagt minst fire ulike traséforslag til ny fv109 gjennom vedtatte reguleringsplaner. Ettersom det ikke er lov å bygge nærmere enn 30 meter fra veien har den uvisse situasjonen rundt veiutbyggingen vært styrende for bygningers plassering (Hellstrøm *et al.*, 2000). Problematikken rundt den fremtidige veitraseen gjennom området betraktes også av Holme, som en av de viktigste styringsmekanismene ved arealdisponeringen. På de 40 årene har imidlertid ingenting skjedd i forhold til ny fv109 med større kapasitet. Det har dessuten vært usikkerhet knyttet til utbygging av jernbanen i forbindelse med dobbeltspor og mulige traséendringer. Gjennom forretningsområdet går også en høyspentledning, som det er 20 meters byggeforbud rundt. Dette er forhold som påvirker utviklingen, og faktoren fører i følge Hellstrøm *et al.* til at falleferdige bygninger blir stående uten vedlikehold, deler av jorder blir adskilt og ubrukt og bygningene i Dikeveien får ugunstige former.

Drivkrefter og motkrefter

Jordvern, natur- og friluftsinnteresser var de store motargumentene mot videre utvikling fra generalplanen og organisasjoners innspill til planen. Disse forholdene kommer tydelig fram i generalplanen fra 1982. Ved den videre utbyggingen skulle kommunen ta hensyn til: "produksjonsinteresser (jord- og skogbruk), verneinteresser (natur og kulturvern), rekreasjonsinteresser (friluftsliv, idrett) og utbyggingsinteresser (bolig- og industrireisning, offentlige formål)" (Rolvøy Kommune, 1982a: 3). Videre skulle utbyggingen: "planlegges med sikte på å unngå arealkonflikter mellom de forskjellige interesser. I den utstrekning det er mulig og hensiktsmessig skal utbyggingen konsentreres til impediment og lavbonitetsarealer" (Rolvøy Kommune, 1982a: 3). Jordvernets viktighet understrekes med følgende: "Dyrket eller dyrkbar mark må ikke nedbygges såfremt rimelige hensyn ikke tilsier noe annet" (Rolvøy Kommune, 1982a: 3). Riktignok ligger det en viss grad av vaghet i plandokumentet som ikke vil gjøre utbygging umulig dersom argumentene er gode nok. Innspillene til generalplanen var i første grad knyttet til friluftsinnteresser, og ønsket om å hindre bygging i Fredrikstadmarka.

Berørte innbyggere påpeker i innspill til de tidlige reguleringsplanene som Hauge-Rå at utbyggingen er uønsket, og at de frykter rotete og uestetiske arealer. Området har i dag en svært blandet arealbruk der veier- og parkeringsareal, industri- og handelsbygg blander seg med boligbebyggelse (skråfoto, figur 9).

4.3.3. Aktørperspektiv

Rolvøy kommune

Rolvøy kommune var en forholdsvis liten kommune målt i både areal og innbyggertall og hadde frem til 1970-årene kun mindre arealbruksendringer. Kommuneadministrasjonen var liten. Generalplanen påpeker at: "den sterke ekspansjonen i Rolvøy setter store krav til kommunens administrasjon og en stadig utvidelse av det administrative og tekniske apparat i kommunen kan påregnes. Forholdene i dag synes lite tilfredsstillende [...]" (Langeland, 1972b: 51). Konsulent for generalplan (Dalåmo, 1975) anbefaler Rolvøy kommune å ansette egen generalplanlegger:

For at planen skal følges opp i tråd med dette, og ikke bli liggende som et "dødt" dokument, kan det være hensiktsmessig å opprette stilling for generalplanlegger eller knytte til seg en annen kontakt. Kombinasjonen økonomikonsulent/generalplanlegger har vært drøftet i mange kommuner, og kan vise seg å være en gunstig løsning. (Dalåmo, 1975: 47).

I ettertid vil man kunne stille spørsmål ved om kommunen hadde tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å håndtere en utbygging som Dikeveien. Området ble etter hvert langt mer omfattende enn det kommunen så for seg. Daværende ordfører Arne Øren i Rolvsøy uttaler: "Ingen av oss så nok for oss dette. Det har blitt en voldsom etterspørsel. Så det bildet så vi nok ikke" (Karterud, 2006: 21). Øren (senere fylkesordfører), mener det var både de offentlige og næringslivet som styrte utviklingen (Karterud, 2006). Øren beskriver arbeidsfordelingen som "de etterspurte og vi la til rette" (Karterud, 2006: 21). Samtidig tok kommunen en del initiativ, blant annet gjennom annonsering i aviser. Rolf Walther, formann i Fredrikstad Handelsstandsforening 1977-82, mener i sakens sammenheng at:

"Det er to faktorer som regulerer utviklingen. Det første er kapitalismen. Det andre er inkompetansen. I det siste ligger det at politikere og administrasjon glemmer alt av foreliggende reguleringsplaner og fremtidige vyer." Karterud (2006: 21).

Rolvsøy kommune kontra Fredrikstad kommune

Nabokommunen Fredrikstad fulgte utviklingen tett uten store muligheter til å påvirke prosessene. Ragnar Pettersen, ordfører i Fredrikstad 1988-93, beskriver situasjonen slik: "Vi fra Fredrikstad betraktet med undring en del av utviklingen i Dikeveien. Det virket tilfeldig." (Karterud, 2006: 22).

Det er flere eksempler på hvordan kommunene hadde ulike interesser og syn på hvordan arealbruken i Dikeveien og området rundt skulle styres. I lokalavisa Demokraten 1/10 1988 under overskriften "Kommuneplan fra Rolvsøy slaktes i Fredrikstad" heter det:

Formannskapet i Fredrikstad oppfatter forslaget til kommuneplan i Rolvsøy som en trussel mot Fredrikstad/Rolvsøy-marka. Tidligere har hovedutvalget for natur og miljø i Fredrikstad "slaktet" forslaget til kommuneplan for Rolvsøy. Nå har formannskapet sagt seg helt enig med hovedutvalget. Fredrikstad-politikerne retter på denne måten en usedvanlig sterk kritikk mot forslaget til kommuneplan i nabokommunen Rolvsøy (gjengitt i Strøm, 1989: 51)

Det er nærliggende å spørre seg om området ville vært annerledes dersom Rolvsøy var en del av Fredrikstad kommune da planene først forelå. Denne problemstillingen berøres av daværende formann i Fredrikstad Handelsstandsforening Rolf Walther. "Da ville vi sett dette i en større sammenheng, og vi ville ikke hatt Dikeveien" (Karterud, 2006: 23). Dette synet deles ikke av Arnt Pettersen, teknisk sjef i Rolvsøy kommune 1978-87 og omtalt som "en av hjernene bak utviklingen av Dikeveien": "Byutviklingen har en motor i seg selv. Det er ikke noe alternativ at det ikke skjer noe." (Karterud, 2006:23). Han mener det eneste alternativet ville vært en lignende utvikling på østsiden av Glomma. Daværende ordfører, og senere fylkesordfører i Østfold Arne Øren, mener utviklingen kunne vært noe mer overordnet styrt dersom kommunegrensene hadde vært som i dag (Karterud, 2006).

Til tross for at Fredrikstad på et tidspunkt stilte seg undrende til utviklingen har Dikeveien jevnlig blitt utvidet etter kommunesammenslåingen.

Fredrikstad kommune kontra Østfold fylkeskommune

I forbindelse med reguleringsplanen Dikeveien Nord sa opprinnelig fylkestinget nei til videre utbygging, med bakgrunn i fylkesplanen og de nye bestemmelsene for kjøpesentre. I den anledning tok Fremskrittspartiet, som har styrt Fredrikstad siden 2007, til orde for å fjerne alle fylkeskommunale handelshindringer, og fikk støtte fra Høyre. Partiet reagerte sterkt på at fylkespolitikere ville overprøve Fredrikstad kommune og hindre utbygging. "Politikerne skal heller ikke avgjøre hvilke varegrupper som forretningsdrivende skal selge hvor", uttalte Fremskrittspartiet i sakens anledning (Lågbu, 2009).

Arnfinn Eriksen

Eriksen er mannen som var initiativtaker til Østfoldhallen.

Terje Høili Eiendom AS

Høili er Fredrikstads rikeste person, med en formue anslått til 3,4 milliarder (Lunder, 2011). Fredrikstad kommune fikk i 2009 12 millioner i skatt fra Høili. Høili har tidligere truet med å flytte fra kommunen (Fredrikstad Blad, 2009). Terje Høili Eiendom står bak mange utviklingsprosjekt i distriktet, også i Dikeveien, som Europris Pluss. Samtidig som ønsker å ekspandere nordover gjennom reguleringsplan Dikeveien Nord. Som begrunnelse for hvorfor han ønsker å bygge ut området nord for Dikeveien sier han: "Det er viktig å holde hjulene i gang i bygningsbransjen. Det vil vi bidra til. Derfor vil vi gi gass i dette området" (NN Fredrikstad blad, 2009). I samme artikkel snakker han varmt om å få mer liv i sentrum. I et senere intervju uttaler Høili til Fredrikstad Blad: "Folk liker å dra over grensen for å handle ting de kunne fått like billig her. Det er ingen lojalitet ovenfor det lokale næringslivet" (Lunder, 2011).

Sjælsø Norge AS

Sjælsø er datterselskap av den danske Sjælsø Gruppen, som er Skandinavias største eiendomsutviklingselskap. Selskapet står bak utviklingen av området med de fire nye Østfoldhallene. Selskapet står bak flere nesten identiske prosjekt med sammenlignbare lokaliseringer: Forus (mellom Stavanger og Sandnes), Sørlandsparken, (mellom Kristiansand og Lillesand) og Telemarksporten (rett sør for Porsgrunn). Sjælsøs konsept går blant annet ut på å inngå langvarige leiekontrakter med mange av de samme leietakerne (handelskjeder som Jysk, Montér Stormarked og Lefdal Elektromarked).

Private forslagsstillere/konsulenter

Helt siden Arntzen og Solheim sin utredning om kjøpesentre har private aktører vært aktivt inne i planlegging. Langeland og hans Sarpsborgbaserte firma Borgkonsult utarbeidet de tre

bindene i Rolvsøys generalplan. Dette var et av et titalls generalplanprosjekt Langeland gjennomførte på begynnelsen av 1970-tallet. Senere har Borgkonsult også utarbeidet reguleringsplaner i området. I senere tid har Per André Hansen landskapsarkitekter as laget flere av planene, som Dikeveien Nord.

Styringsinstrumenter:

Fylkesplan

Den fremtidige utviklingen avhenger av fylkesplan. Fylkesplanen definerer fire nye arealer for næringsutvikling i Nedre Glomma. Av disse er kun området Omberg/Valle i Dikeveiens nærhet avsatt (ved Rolvsøyterminalen). Området skal utvikles med tanke på godsrelatert næringsvirksomhet, med mulighet for omlasting fra bane til båt. Videre utvikling av Dikeveien mot nord, sør og øst er derfor vanskelig, med gjeldende regionale føringer.

Generalplaner

Det er i alt utarbeidet to generalplaner for Rolvsøy kommune. Holme (intervju) beskriver den veksten planene la til rette for var svært ambisiøs. Dette var i følge Holme et likhetstrekk for alle generalplanene i distriktet, og de innebar en vekst som ville gå på bekostning av nabokommunen.

Generalplanen for 1974-1983

Generalplanen utkom i tre bind over en fireårsperiode. Planen var utarbeidet av Åge Langeland/Borgkonsult. Bind én tok for seg "Naturgrunnlag og miljøvern" og bind to var en "Vekstanalyse med forslag til målsetting". Bind tre "Handlingsprogram 1874 – 1983", ble skrevet av Dalåmo, gjennom Borgkonsult, og inneholdt juridisk bindende generalvedtekter (Dalåmo 1975:45-46).

Generalplan for 1982-1993

Planen er utarbeidet av et generalplanutvalget og består av to deler: én langsiktig og én kortsiktig del. Planens langsiktige del (Rolvsøy kommune, 1982a) er konkret og kortfattet, samtidig som den favner over mange temaer. Planen er på langt nær så omfattende av som den første generalplanen. I ettertid ser man at ikke alle intensjonene er fulgt like nøye. Som beskrevet har hensynet til dyrkbar mark etter hvert blitt mindre fremtredende.

I forbindelse med den planlagte nye traseen til fv109 synes kommunen det er fornuftig å utvikle deler av arealet mellom ny og gammel vei til "serviceformål". Det pekes på området mellom Svaneveien og Hans-Nielsen Haugesvei, som er definert på plankartet og også reguleres i planen Hauge/Evje II samme år, som første ledd i Dikeveitbyggingen. Som vist på plankartet (Figur 13 i vedlegg) setter planen av området i Dikeveien tilnærmet slik det er

utbygd i dag. Allikevel ble omfanget av planene langt større enn antatt på det tidspunkt (Karterud, 2006; Holme, intervju).

Reguleringsplaner (se figur 14)

Hauge/Evje II, 1982

Dette er den første reguleringsplassen som er innenfor dagens Dikeveiområde. Planen legger til rette for etablering et mindre område (30 dekar) med industri, rett sør for det som senere ble Østfoldhallen. Planen legger til grunn en omdisponering av arealet fra jordbruks- og boligformål.

Hauge - Rå, 1987

Planen legger til rette for utbygging av næringsområdet helt sør i Dikeveien. Planen avsetter dessuten større arealer til ny fv109.

Isdammen, 1987

Reguleringsplanen er grunnlaget for etableringen av Østfoldhallen. Planområdet er regulert til kontor, service og forretningsvirksomhet, i tillegg til trafikkområder. Reguleringsplanen tar opp estetikk (om enn noe vagt) innen landskapsarkitektur, men ikke arkitektur. I bestemmelsene heter det at: "Ubebygd areal skal gis en tiltalende behandling". Rolvsøy bygningsråd skal påse at den parkmessige behandling blir "tilfresstillende".

Isdammen Nord, 1991

Planen legger til rette for forretnings- og kontorvirksomhet nord for Østfoldhallen. Planbestemmelsene sier at utnyttelsesgraden skal være maksimalt 40 prosent og bygningshøyden opptil 8 meter. Ut over dette gir planen ingen konkrete føringer til for eksempel tomteinndeling eller bygningenes plassering. I denne planen var ny fv109 lagt inn parallelt med jernbanen. Planen ble endret i 1995.

Del av Isdammen Nord, 1999

Byggeområdenes formål er Forretning/kontor/lager. Forslagsstiller er Borgkonsult A/S

Del av Dikeveien, 2005

De nye Østfoldhallene ble regulert gjennom planen *Del av Dikeveien*. Forslagsstiller var Per André Hansen landskapsarkitekter as.

Dikeveien Nord, 2009

Planen vil føre til en utvidelse av Dikeveien nordover til Bjørnengveien, som også vil være områdets realistiske nordlige grense langs fv109. Planens formål er å legge til rette for 69

dekar med forretning/kontor/lager på det 116 dekar store planområdet. Området er i dag jordbruksareal. Forslagstiller er Per André Hansen landskapsarkitekter as.

Del av 737/2, Dikeveien, 2011

Planen omfatter store deler av eiendom 737/2, som er den siste uregulerte delen av Dikeveien. Forslagsstiller er Per André Hansen landskapsarkitekter as på vegne av Dikeveien AS, et eiendomsutviklerselskap fra Halden. Det opprinnelige planområdet er redusert grunnet usikkerheten rundt ny fylkesveitbygging. Området er regulert med tanke på utbygging av næringsvirksomhet med adkomst fra Dikeveien med formål forretning/kontor, der forretningsvirksomheten kun gjelder for plasskrevende varer. Reguleringsplanen vektlegger at det skal legges stor vekt på å få et helhetlig arkitektonisk uttrykk i bebyggelsen innenfor hele planområdet uten å presisere nærmere hva det innebærer.

Arntzen og Solheimsin kjøpesenterutredning

Utredningen er beskrevet utførlig i kapittel 4.3.1.

Planleggingens begrensninger

Stedsanalysen for Hauge (Hellstrøm *et al.*, 2000) vurderer blant annet utviklingen av Dikeveien. "Reguleringsplanene er lagd uten at det finnes en helhetlig visjon for området i Dikeveien. Dette gjelder riksveiens plassering, Dikeveiens utseende, bebyggelsens plassering, tomteinndeling, adkomstveier, beplantning m.m." (Hellstrøm *et al.*, 2000: 29). Holme (intervju) vedkjenner at estetikk har vært lite prioritert i Dikeveien, og peker samtidig på at det ikke har vært lovfestede hjemler som myndighetene har kunnet benytte seg av for å regulere dette.

Bestemmelsene i reguleringsplanen er noe som synes å tøyes til det maksimale. Et eksempel på dette skjer gjennom Plantasjen sin etablering i Dikeveien etter reguleringsplanen Isdammen nord i 1991. Området var regulert som "Landbruksområde (Gartnerivirksomhet)". Det hadde tidligere vært et lokalt gartneri på tomten (Omberg gartneri), og et nytt grønt innslag i Dikeveien var ønsket. Plantasjen var på den tid et nytt konsept og utsalget i Dikeveien var en av de første avdelingene i Norge. Utformingen og gartneridriften stod imidlertid ikke helt til kommunens forventninger (Holme, intervju). I følge Holme var Plantasjen påfallende opptatt av hva de kunne selge av biprodukter, for samtidig å være innenfor bestemmelsen om å være foretning "forbundet med landbruk eller gartnerivirksomhet" (Reguleringsplanbestemmelser Isdammen Nord).

4.4. Tunejordet

4.4.1. Områdets fremvekst

Tunejordet er i ettertid et eksempel på planløs utbygging av gammelt jordbruksland. Kjøpehaller, forretninger, småindustri og bensinstasjoner ligger spredt mer eller mindre tilfeldig utover i det gamle kulturlandskap og representerer en uskjønn bygningsmasse. Næringseiendommene er satt opp på billigste og hurtigste måte for å oppnå maksimal inntjening på kortest mulig tid. Estetiske og stedstilpassede hensyn ble derfor ikke ivaretatt, og hele næringsparken gir et rotete inntrykk. (Eliassen, 2004: 326).

Dette er beskrivelsen av Tunejordet i Tunes bygdebok (Eliassen, 2004). Bak dette bildet ligger mer eller mindre planlagte arealbruksendringer siden 1960-tallet. Inntil reguleringsplanen fra 1964, som åpner for industri, hadde området vært forbeholdt landbruksareal.

Den første næringsvirksomheten som etablerte seg på jordet var jernvarehandel Ole Slorer, i dag Slorer Byggmaker, etter å ha flyttet ut av Sarpsborg sentrum. Utover 1960-årene kom flere bilforhandlere, verksteder, lett industri- og lagervirksomhet. To vesentlige etableringer var Guru papp og møbelfabrikken Steen & Strøm. De skulle senere bli transformert til henholdsvis Stopp kjøpesenter og Obs! Stormarked (1984).

Nedgangstider i industrien førte til at strukturendringene også ble synlige på Tunejordet. Etter hvert ble det tillatt med handel. Steen & Strøm er et eksempel på gradvis endring fra industri til handel. Interessentene stod i følge Eliassen (2004) i kø for å etablere seg på Tunejordet på 1980-tallet, mens jord- og kulturminnevern utgjorde de viktigste argumentene mot videre utbygging (Eliassen, 2004).

I 1983 ble fv109 åpnet og adkomstforholdene til Tunejordet fra Fredrikstad og Rolvsøy ble styrket. Ut over 1990-årene utviklet området seg til et av de største handelsområdene i Østfold. Nye forretninger kom til, samtidig som flere av de eksisterende ble utvidet. I 1986 hadde Tunejordet to store varehus, stor byggevareforetning, minst 10 bilforhandlere og påbegynt møbelvarehus (Eliassen, 2004). Klavestad *et al.* (2003) mener Tunejordet ikke lenger kunne regnes som et avlastingssenter for sentrum, men var å regne som en sterk konkurrent.

I 1988 sendte Tune kommune en sentrumsplan til høring. Planen møtte i starten få innvendinger men etter hvert rettet Riksantikvaren innsigelse mot planene som ville ført til videre utbygging av Tunejordet nordover, mellom E6 og Tune kirke. Bakgrunnen for innsigelsen var det viktige kulturmiljøet området er en del av. Etter hvert fulgte også

fylkeskommunen og fylkesmannen opp med innsigelse da de mente det allerede var for mange kjøpesentre i fylket (Eliassen 2004).

Siden 1990-tallet har Sektor Eiendomsutvikling og Coop Eiendom arbeidet for en sammenbygging av Stopp og Obs! (Noreng, 2006). Senteret ville kunne bli mellom 35 000 og 40 000 kvadratmeter, det vil si potensielt Østfolds klart største kjøpesenter. Planene ble imidlertid stoppet av Miljøverndepartementet. I følge enkelte var det nettopp denne saken som var utløsende årsak til Kjøpesenterstoppen (intervju Svein M. Agnalt).

En ny reguleringsplan for sammenbygging ble utarbeidet i 2008. Planen innebærer 22 800 kvadratmeter med utbygging av eksisterende bygninger, samt 6600 kvadratmeter med nye næringsarealer. Reguleringsplanen legger dessuten opp til omstrukturering av de eksisterende veiarealene. Det omfatter interne bilveier, gangveier, kryssløsninger og opprydning i parkeringsarealet – noe som var sterkt ønsket fra kommunens side (Sarpsborg kommune, 2010). Planen fikk imidlertid innsigelse fra fylkesmannen med bakgrunn i at kjøpesenterbestemmelsene i planforslaget ikke var i samsvar med ny rikspolitisk kjøpesenterbestemmelse eller bestemmelsene i *Østfold mot 2050*. Det ble i 2009 avholdt møtting mellom fylkesmannen og kommunen, som førte til at planens kjøpesenterbestemmelser ble endret i samsvar med ny fylkesplan, og fylkesmannen trakk innsigelsen (Sarpsborg kommune, 2010). I 2010 ble en sammenbygging av bygningene vedtatt av et enstemmig kommunestyre.

4.4.2. Stedsperspektiv

Veiutbygging

E6 har vært vesentlig for Tunejordets fremvekst. Ved utbygging av E6-trasé gjennom Østfold var det to alternative traseer gjennom studieområdet: Sandesund-alternativet og Torp-alternativet, lenger sør mot Fredrikstad. At valget falt på Sandesund medførte at Tunejordet ble et attraktivt sted for videre etablering.

Jordbruks- og kulturverninteresser

I følge Eliassen (2004) og Agnalt (intervju) er det hovedsakelig fire argumenter som har blitt brukt mot utbygging på Tunejordet: lokaliseringen på raet, jordvern, kulturhistoriske forhold og kjøpesenterstoppen. Tunejordet er en del Raet, endemorenen etter siste istid som går gjennom fylket. Raet gir også meget næringsrikt jordsmonn, og Tunejordet hadde derfor dyrkbar jord av høy kvalitet. Da Tunejordet ble utbyggt stod ikke jordvernet sterkt nok til at det var prioritert av politikerne fremfor næringsvekst i området. Jordvern ble først utover 1980-tallet et viktig motargument mot videre etableringer i området, og kommunen begynte å ta i bruk areal med lavere jord- og skogbrukskvalitet som prioriterte utbyggingsareal. Jordvern er i dag å oppfatte som en viktig styringsmekanisme mot videre utvikling av

området nordover, vestover og sørover mot Alvim (intervju Agnalt). Fylkeskonservatoren har beskrevet som området som del av et landskap med "historisk dybde" (intervju Agnalt). Området ligger tett opptil kulturhistorisk viktige steder som Tune prestegård og de gamle kongssettene på Yven og Alvim.

Estetikk

Området er godt synlig med sin lokalisering tett inntil E6. Internt på området er det imidlertid dårlig lesbarhet. Veistrukturen fremstår som uoversiktlig med tidvis utydelige skiller mellom hva som er parkering og vei. Byggene har utviklet en innadvent form etter tomtstrukturen heller enn omgivelsene, og bygningenes arkitektoniske uttrykk preges av at rimelige, enkle og fleksible løsninger har vært styrende fremfor estetisk kvalitet. Det er dessuten mange halvferdige opparbeidede uteområder og restarealer som ligger i brakk. Det har ikke ligget estetiske retningslinjer til grunn for bebyggelsen i reguleringsplaner før reguleringsplanen fra 2010.

4.4.3. Aktørperspektiv

Miljøverndepartementet

Departementet rettet innsigelse mot videre utbygging av Tunejordet i 1989 på grunn av overetablering. De rettet også innsigelse mot den første planen for sammenslåing av Stopp Tune og Obs!, på grunn av senterets planlagte størrelse.

Riksantikvaren

Riksantikvaren rettet i 1989 innsigelse mot videre utbygging av Store Tune, ettersom det er å betrakte som særlig verneverdig. Riksantikvaren gjorde det samtidig klart at kommunen måtte påregne store midler til omfattende undersøkelser og utgravninger.

Fylkeslandbruksstyret

Fylkeslandbruksstyret satte med utgangspunkt i jordvernshensyn i 1984 en byggegrens for Tunejordet ved Hundskinnveien. Dette var omstridt ettersom kommunen hadde mange forespørsler fra foretninger som ønsket å etablere seg nord for grensen (Eliassen, 2004). Landbruksmyndighetene sa imidlertid ja til Tune kommunes ønske om ytterligere etablering på Tunejordet i 1989. Før de gikk tilbake standpunktet igjen i 1990, da de valgte å slutte seg til Riksantikvarens innsigelser til Tunes tettstedsplan. For landbruksmyndighetene var det jordvern sammen med kulturvern som ble utslagsgivende for innsigelsen.

Fylkeskonservator

Fylkeskonservatoren kom med uttalelse i forbindelse med videre utbygging i Tettstedplan frem til år 2000. Videre utbygging i området fra Obs! mot Tune kirke var ikke ønsket. Det var begrunnet med at randskapet er en viktig del av naturlandskapet. I tillegg hadde

kommunenavnet *Tune* opprinnelse i dette området. Sarpsborg kommune mener fylkeskonservatoren vil motsette seg videre utbygging i området vest for E6 (intervju Agnalt).

Fylkesmannen

Fylkesmannen skulle opprinnelig mekle mellom Riksantikvaren og Tune kommune i forbindelse med tettstedsplanen for Tune som la opp til økt utbygging. Fylkesmannen endte i stedet med å slutte seg til rekken med aktører som rettet innsigelse mot planen på grunnlag av at mer forretningsdrift ikke var ønsket i området. Ti år senere hadde Fylkesmannen også innsigelse mot det andre forslaget om sammenbygging av Stopp Tune og Obs!. Denne gang med bakgrunn i fylkesplanen og kjøpesenterstoppen. Fylkesmannen kom til enighet med Sarpsborg kommune etter mekling.

Østfold fylkeskommune

Fylkeskommunen ved plansjef Åge Langeland var blant de som rettet innsigelse mot videre utbygging av Vingulmorkveien i 1989.

Østfolds nærings- og sysselsettingsstyre

Styret gav i forbindelse med tettstedsplanen frem mot 2000 et enstemmig nei til videre utbygging av Tunejordet i 1989. Bakgrunnen var at det allerede var for mange byeksterne forretninger i regionen.

Tune kommune

På 1970- og 1980-tallet, da store deler av Tunejordet ble utbygd, stod interessekonfliktene blant de politiske partiene mellom de som ønsket utbygging og de som ønsket bevaring av jordbruksarealene. Senterpartiet og de borgerlige partiene ønsket å verne landbruket og friluftsjnteressene, mens Arbeiderpartiet, som hadde flertall, mente utbygging var nødvendig for å skape utvikling i kommunen (Eliassen, 2004).

Utbyggingen skjedde i en tid kommunens administrasjon hadde en mer involverende rolle i arealpolitikken. Fremgangsmåten for opparbeidelse og fordeling av industriarealene på generalplankartet beskrives på følgende måte av generalplanutvalget:

Vi tror det er riktig at kommunens administrasjon tar seg av selve planleggingen og opparbeidelsen av områdene etter selvkostprinsippet. Med hensyn til kjøp av områder, vil en anbefale at dette koordineres og administreres av Tune kommune via tiltaksnemnda i et nært samarbeid med formannskapet. Fordelingen av tomtene til de respektive bedrifter bør også som tidligere gå gjennom formannskapet via tiltaksnemnda. (Tune kommune 1989: 21).

Sarpsborg kommune

Kommunen ønsker fortsatt utvikling på Tunejordet, og gjerne detaljhandel (Noreng, 2009). Kommunen vil gjennom reguleringsplan fra 2010 legge til rette for en omstrukturering av veiarealene på området.

Sarpsborg handelsstand

Handelsstanden representerer forretningene i Sarpsborg med formål om å bevare et levedyktig sentrum, og har vært kritiske til utviklingen på Tunejordet. I forbindelse med Østfolds nærings- og sysselsettingsstyre sin behandling av en eventuell utvidelse av Tunejordet uttalte de et klart nei til en ønsket videre utbygging. Handelsstanden mente da at tilbudet var godt nok i regionen og nye etableringer ikke ville skape nye arbeidsplasser, bare forflytting av mennesker og kapital (Eliassen, 2004).

Obs!

Bygningen Obs! holder til i var opprinnelig eid av møbelfabrikken Steen & Strøm. Gjennom en bruksendring ble en transformasjon fra møbelfabrikk til varehus realisert. Forretningen, representert av Coop Øst Eiendom AS, er sammen med Stopp de største handelsaktørene på Tunejordet.

Stopp Tune

Sektor Eiendomsutvikling kjøpte eiendommen av Knut Hartvig Johannson i 1999. Hartvig Johannson kjøpte igjen eiendommen av Guru Papp A/S i 1985. Senteret er beskrevet i kapittel 4.1.3.

COWI AS

Eierne av Obs! og Stopp Tune tok i 2006 initiativ til den siste reguleringsplanen som foreligger for Tunejordet. Det private konsulentfirmaet COWI ble engasjert til å utarbeide reguleringsplanen. Planens konklusjon er at det eneste logiske vil være en videre utbygging, som samtidig vil føre til forskjøning av området.

Styringsinstrumenter:

Nasjonalt nivå

Kjøpesenterstoppen

Rikspolitiske retningslinjer fra 1999, "Kjøpesenterstoppen" har som beskrevet hatt bremsende funksjon for områdets fremvekt. Dette har konsekvenser for hvilke butikker som kan etableres i eller utvide virksomheten i området. Til tross for kjøpesenterstoppen er det som beskrevet vedtatt utvidelse og sammenbygging mellom Stopp og Obs!. ATPNGII åpnet for en sammenbygging av byggene i 2006, og COWI startet planarbeidet. Da de nye

kjøpesenterbestemmelsene kom virket sammenbyggingen igjen uaktuell. Ordfører Engsmyr uttalte: "Heller ikke vi ønsker mer detaljhandel på Tunejordet. Men departementet må erkjenne at området er der og la det få utvikle seg" (Noreng, 2009).

Regionalt nivå

Fylkesdelplan ATPNG

Den siste reguleringsplanen *Tunejordet Obs/ Stopp* legger stor vekt på ATPNG. I planen defineres også Tunejordet som et eksternt handelsområde som gir visse muligheter til ny-etableringer (se kapittel 4.2).

Fylkesplan Østfold mot 2050

Tunejordet eller områdets tilstøtende areal er ikke blant fylkesplanens fire avsatte områder for fremtidig næringsutvikling i Nedre Glomma frem mot 2050. Dette betyr i praksis at videre vekst utover dagens avsatte areal ikke er mulig og at man i stedet må satse på intern omdisponering, noe reguleringsplan *Tunejordet Obs/ Stopp* legger opp til.

Lokalt nivå

Generalplan for Tune 1975

Tunes generalplan (Tune generalplanrådet, 1975) er utarbeidet av kommunens generalplanutvalg. Planen legger opp til massiv vekst i området rundt Tunejordet (figur 19, vedlegg). Jordbruksområdene ønskes omdisponert til industri- og forretningsformål, fra dagens Tunejordet og nordover.

Plan for Tunes tettstedsutvikling frem mot år 2000

Planen som hadde første høringsrunde i 1988 er den den planen som synes å ha vært mest omstridt i forbindelse med arealdisponeringen av Tunejordet. Planen endte som beskrevet i 4.4.1 i flere innsigelser og den foreslåtte utbyggingen av de resterende delene av Tunejordet kunne ikke vedtas.

Reguleringsplan Brevik, 1954

Reguleringsplanen legger til rette for utbygging av Tunejordet. Arealformålene var i all hovedsak boligbebyggelse (eneboliger og tomannsboliger, samt noen rekke- og hybelhus). I tillegg skulle det være barnehager og små dagligvareforetninger. Det var svært romslig med arealbruk per tomt – nabokommunens Sarpsborg sin arealmangel til tross. Det var ikke avsatt noe industriformål på Tunejordet.

Reguleringsplan Søndre Land/Brevik, 1964

Brevikplanen ble delvis avløst av reguleringsplan Søndre Land/Brevik, stadfestet av departementet 1964. Boligbebyggelsen som var avsatt i reguleringsplanen for Brevik i 1954, var ikke gjennomført. Hele området som i dag utgjør næringsareal i Tune blir i denne planen omregulert fra bolig- til industriformål. Den interne veien på området har ikke blitt som beskrevet. Plankartet har verken bestemmelser eller planbeskrivelse knyttet til seg.

Reguleringsplan for Tunejordet, 1985

I planens regulerte byggeområder var det på arealer for bygg for forretning, kontor og industri. Reguleringen setter ingen begrensinger i forhold til maksimal utnyttning av området. Plankartet regulerer kun det overordnede veisystemet, noe som har resultert i det uoversiktlige veisystemet beskrevet i kapittel 4.4.2.

Tunejordet Obs/ Stopp, 2010

Planen går inn på en rekke overordnede føringer for området (gjeldende kommuneplan, fylkesdelplan ATPNG, grønnstrukturplan, levende bysentrum 2016. estetiske retningslinjer for sentrumsområder, gang- og sykkelveiplan, stedsanalyse Tingvoll-Alvim, konsekvensutredning) og konkluderer med at alle overordnede retningslinjer blir fulgt. Imidlertid vurderes ikke forholdet til fylkesplan. Det har sin naturlige forklaring ettersom fylkesplanen først ble kunngjort etter at planbeskrivelsen var skrevet. Imidlertid gjaldt *Østfold mot 2050* da planen var til politisk behandling. Dette blir påpekt av fylkesmannen i sin høringsuttalelse. I tillegg mener fylkesmannen kravene i de nye kjøpesenterbestemmelsene ikke er tilstrekkelig oppfylt. Dette forholdet førte til mekling, men ingen innsigelse. Dermed ble planen vedtatt med en forutsetning om at utvidelsen måtte basere seg på salg av plasskrevende varer.

Bruksendringer

Flere av byggene på Tunejordet var opprinnelig tiltenkt industriformål. På 1980-tallet var det gitt tre tillatelser til bruksendringer før Steen & Strøm/Obs!-saken ble et tema i kommunestyret. Bruksendringene, som gjaldt skifte fra formål industri til handel, ble av de fleste politikerne sett på som ubetydelige. SVs representant mente imidlertid at handelsmønsteret i kommunen ville endres, og at kommunen i tillegg hadde brutt bygningsloven. For dette både er, og var i henhold til daværende bygningslov, to ulike arealbrukskategorier. Det finnes ingen reguleringsplan for endringen, men det ble i stedet gitt dispensasjoner til bruksendringer. Det var en tid med industridød i Norge. Og Fredrikstad-Sarpsborg-området var sterkt rammet. At kommunen i en slik tid var fleksible i forhold til formåls-, og bruksendringer synes av Agnalt (intervju) å være en mulig forklaring til dette.

5. Analyse

5.1. Presisering av begrepet mellomlandet

Studiens to første forskningsspørsmål (kapittel 1.2) problematiserer mellomlandbegrepet, og hvorvidt hele eller deler av området mellom Fredrikstad og Sarpsborg bykjerner kan regnes som et mellomland. Studien av området mellom Fredrikstad og Sarpsborg, med fordypning i Dikeveien og Tunejordet, har resultert i en klarere forståelse av området, og hva som kan betraktes som mellomland.

Som beskrevet vil Fredrikstad/Sarpsborg funksjonelt kunne beskrives som en byregion med to kjerner, en "båndby" eller ett tettsted etter SSBs definisjon. I andre sammenhenger vil det med utgangspunkt i administrative grenser og sterke lokale stedsidentiteter være naturlig å snakke om Fredrikstad/Sarpsborg som byene Fredrikstad og Sarpsborg, og betrakte området mellom byene som noe eget. Samtidig vil deler av byregionen / båndbyen / tettstedet/kommunene være satt sammen av mange mer eller mindre definerbare arealbruksstrukturer.

I den anledning har studien tilnærmet seg en av disse arealbruksstrukturene; Mellomlandet. Det viser seg at større arealer innenfor det studerte området i byregionen / båndbyen / tettstedet mellom byene Fredrikstad og Sarpsborg har klare likhetstrekk med beskrivelsene av mellomlandet gitt i kapittel 2. Fra teoridelen fremgikk det at det fortsatt er en viss uklarhet rundt begrepet.

Med bakgrunn i de innsamlede dataene i foregående kapittel og teoriene som ligger til grunn for mellomlandet, ser jeg tre ulike (større) former for mellomland innenfor studieområdet.

Dette gjør det mulig å tolke mellomlandet på ulike måter:

- Som kun én av de tre formene som har sammenfallende karaktertrekk med mellomlandteoriene.
- Som en samlebetegnelse på de tre formene (og beslektede arealbruksstrukturer).
- Hele det delvis arealbruksfragmenterte bybåndet mellom Fredrikstad og Sarpsborg.

De ulike tolkningene av mellomlandbegrepet vil kunne være:

1) Mellomland som i "mellomby" (Zwischenstadt). Enkelt forklart et område mellom bykjernene som sammenfaller med karakteristikkene i kapittel 2. Området henter sitt influensområde ved å være plassert langs transportkorridoren sentralt i en region, som for eksempel mellom to byer. Området tilbyr ulike funksjoner for å tiltrekke seg større kundegrupper og vil kunne konkurrere med tradisjonelle byer om aktivitetstilbud.

- 2) Et område som vokser opp i kanten av den tradisjonelle byen, innenfor det som ofte omtales som "byens randzone". Tilgjengeligheten til området er god, og funksjonsmessig vil området kunne være åsted for etableringer av bedrifter med plasskrevende varer og tjenester – og dermed avlaste bykjernen.
- 3) Et område som utvikler seg rundt et svært trafikkert veikryss. Området vil kunne tiltrekke seg tilfeldig forbikjørende og folk fra et større omland. Funksjoner vil kunne være bensinstasjoner, veikroer, hurtigmatutsal, kjøpesenter eller opplevelsessentre.
- 4) Områder som verken er tradisjonelle tettstedsbebyggelse, velregulerte villaområder, planlagte og ensartede industri-/service-/kontorområder. Med andre ord vil både tolkning 1, 2 og 3 kunne være innenfor denne kategorien, men vil kunne betraktes som ulike former for mellomland.
- 5) Hele Fredrikstad-Sarpsborg som ett mellomland. Man ser her for seg sentrum av byene som to kjerner i én region, og arealene langs den infrastrukturelle hovedkorridoren som et mellomland. Langs hovedveien vil man finne en rekke områder med arealbrukskonflikter, nye urbane former og fragmentert arealbruksmønster.

Tolkning 5 samsvarer ikke med det mellomlandet Flack (2008) beskriver. Det vil spenne for vidt, ettersom området inkluderer tettsteder og velregulerte villaområder. Jeg velger å betrakte Tunejordet og Dikeveien som to separate "mellomland" innenfor bybåndet Fredrikstad-Sarpsborg. Dikeveien kan knyttes opp mot tolkning 1, mens Tunejordet samsvarer med tolkning 2. Områdene har imidlertid klare sammenfallende trekk: arealbrukssammensetningen er et produkt av mange av de samme drivkreftene, de deler utformingsmessige karakteristikk og har lignende utfordringer knyttet til seg. Det vil derfor være logisk med en definisjon samsvarende med tolkning 4. Det innebærer at Dikeveien og Tunejordet betraktes som to enkeltstående, men samtidig svært beslektede strukturer som samsvarer med fenomenbeskrivelsen. Det er viktig å presisere at det er rom for flere variasjoner av mellomlandet, slik tolkning 4 åpner for.

I tillegg til Dikeveien og Tunejordet vil også Alvim være et mellomland med utgangspunkt i tolkning 3. Alvim ligger strategisk til i krysningpunktet mellom fv109 og E6. Arealbruken er fragmentert gjennom en omfattende trafikkmaskin, kjøpesenter og større forretninger, aktivitets- og opplevelsessentre og grenser mot et større jordbruksareal. Alvim (fortrinnsvis Alvim vestre) har ikke blitt studert i samme grad som Dikeveien og Tunejordet, og vil derfor ikke bli gjenstand for ytterligere drøftinger. Råbekken er et større handels- og industriområde tilknyttet fv109. Området deler flere av kjennetegnene til både tolkning 1 og 2 og er en viktig komponent i en tolkning 5, men Råbekken er samtidig såpass homogen og velplanlagt (har opprinnelse i én reguleringsplan) at området umiddelbart ikke kan

karakteriseres som et mellomland. Det er også flere arealer som deler enkelte av karakteristikkene. De er imidlertid såpass små i omfang, at de i øyeblikket ikke kan regnes som mellomland. Som beskrevet innledningsvis er et av kjennetegnene en av karakteristikkene til mellomlandet at det foregår økonomiske transaksjoner som er sammenlignbare med bykjernene.

5.2. Mellomlandets karakter

Antatt karakteristiske trekk ved mellomlandet har allerede blitt beskrevet teoretisk i kapittel 2. I denne delen skal analysen ta for seg studieområdets likhetstrekk og forskjeller med mellomlandteoriene.

Studieområdet mellom Fredrikstad og Sarpsborg har flere fellestrekk med Robert Fishman (1987) sin beskrivelse av en *technoburb*. Langs transportkorridorene i området (fv109 og E6) er det en funksjonsblanding som inkluderer kjøpesentre og handelsområder, industriparkeer, kontorkompleks og ulike boligtyper, slik Fishman mener er karakteristisk for *technoburbs*. Beboerne kan dessuten gjerne jobbe i innenfor området, som i de tradisjonelle bykjernene. Technoburbene er fragmenterte i arealbruken, men vil for eksempel ha en større andel teknologibedrifter enn det som er tilfelle for studieområdet. Dette begrepet er dessuten mer rettet mot selve infrastrukturkorridoren og dens tilstøtende funksjoner enn de mindre og mer tydelige mellomlandene som er innenfor studieområdet. Allikevel er korridorankegangen med de tilkoblede mellomlandene en inngangsport til å forstå mellomlandet.

Joel Garreau og hans *edge city*-beskrivelse, vil allerede med sitt første kjennetegn ekskludere hele studieområdet. Garreau mener en *edge city* må bestå av 500 000 kvadratmeter kontorer. Til sammenligning er Dikeveien, slik det er avgrenset på figur 6, i overkant av 700 000 kvadratmeter i totalt areal og Tunejordet 350 000 kvadratmeter. Omfanget av handelsarealene (kjennetegn 2) er imidlertid klart innenfor. Det er også flere arbeidsplasser enn boliger, og områdene har ikke vært i nærheten av å være en by. Området tilbyr også mange ulike funksjoner som gjør at man kan handle, jobbe, trene, få utført tjenester og bedrive enkelte fritidsaktiviteter uten at det igjen virker å fylle Garreau sine krav. Selv om amerikanske forhold er annerledes enn norske blant annet når det gjelder proporsjoner, kan verken Dikeveien eller Tunejordet regnes som *edge cities*. En *edge city* vil imidlertid kunne tenkes å bli betraktet som et mellomland.

Thomas Sieverts har en mer abstrakt tilnærming til mellomlandet. Han beskriver *Zwischenstadt* som noe mellom: by og åpent land, administrative grenser og "sted og verden". Denne tilnærmingen kan med hell anvendes innen studieområdet. Områdene

ligger verken i byen eller på landet, men er omsluttet av tettbebyggelses og landbruksarealer. Dikeveien vokste frem i Rolvsøy kommune, nær Fredrikstads kommunegrense, og Tunejordet utviklet seg i Tune kommune, nær Sarpsborg kommune og by. Områdene befinner seg i et område med tradisjonsrike tettsteder som Greåker, Hauge og Lisleby samtidig som områdene utvikler seg til enorme handelsområder påvirket av globale samfunnsforhold.

Mellomlandet har svært nylig blitt brakt inn i den norske plandiskursen. Det gjør at teorien støtter seg til lite norsk litteratur og ingen gjennomførte studier i Norge. Sverre Flack (2008) sin beskrivelse i Plan synes å være den mest relevante for norske forhold. Hans beskrivelse er tydeligst er når det kommer til karakteristikker av områdenes utforming og estetikk. Dette samsvarer også med det Koolhaas karakteriseres som junkspace og generiske omgivelser. De innledende stedsbeskrivelsene til hver av casene (Hellstrøm *et al.*, 2000; Eliassen, 2004) viser at lokalbefolkningen har et sammenfallende, negativt syn på områdets estetiske utforming.

5.3. Hva styrer utviklingen i mellomlandet?

Arealbruken i mellomlandet Fredrikstad/Sarpsborg synes ut fra studien å være påvirket av de fire hovedfaktorer: samfunnsforhold, stedgitte forutsetninger, regional sammenheng og involverte aktører med deres styringsinstrumenter.

5.3.1. Samfunnsmekanismer

Historien viser hvordan lokaliseringsfaktorene styrer arealbruken i studieområdet. Disse er igjen påvirket av samfunnsforholdene og strukturendringene der. Infrastruktur har vært viktig i studieområdet: fra Glomma, via jernbane til bilveier. Et markant skille i arealbruken skjedde rundt midten av det 20. århundre. Den tradisjonelle industrien døde, samtidig som bilismen, urbaniseringen og etter hvert servicenæringen skjøyt fart.

Demografisk vekst sammen med tydeligere urbaniseringsprosesser førte til at folk flyttet til sentrumsnære områder. Bilen og det gradvis utbygde veinettet økte tilveksten til steder som Hauge. Dette skapte muligheter for handel og lokale arbeidsplasser. Dette var en faktor som var førende bak kommunenes ønske om flere butikker. Kommuneøkonomien var dessuten dårlig og gjorde kommunen utviklingsorientert.

Den uhemmede veksten som beskrives i Rolvsøy og Tune i forbindelse med strukturendringen fra sekundær- til tertiærnæringene ble etter hvert justert av et større kommunalt fokus på jord- og naturvern. Supplert med sterkere føringer for å bevare kulturminner. De første planene for Tunejordet møtte lite motstand, mens motforestillingene og innsigelsene økte etter hvert som omfanget av etableringene ble bevisstgjort. Det var

hovedsakelig jordvernvernidealer, nasjonale føringer basert på bærekraftsidealer og et mer ressurssterkt fylkesnivå som bremsset utviklingen. Disse forholdene er særlig synlig på Tunejordet, som har fått rettet innsigelser mot videre ekspansjon og intern omdisponering ved flere anledninger.

Bak tanken om et regionalt kjøpesenter på Rolvsøy lå det et amerikansk utviklingsideal til grunn for utviklingen; byeksterne kjøpesentre. Den ønskede kundegruppen som er beskrevet i Arntzen og Solheim (1964) er "kunder med egen bil".

Som en følge av de beskrevne samfunnsendringene ble også behovet for arealplanlegging utenfor bykjernene styrket. Arealplanlegging vil alltid være forbundet med en viss grad av usikkerhet. Det ligger i planleggingens natur. Planleggingen skjer etter rådende idealer for utvikling. I både Tune og Rolvsøy var strukturendringene i næringslivet påfallende og man ønsket å tilrettelegge for nye næringsveier. Sett i ettertid er det tydelig å se at planene og politikernes syn ikke alltid ser rekkevidden av beslutninger og føringer for arealbruksutviklingen. Sidevirkningene som ble beskrevet av Arntzen og Solheim har blitt langt mer omfangsrike enn det utredningen estimerer. Både etableringene av Dikeveien og Tunejordet har skjedd gradvis. Casene har vært preget av skiftende arealformål og beslutningene av et mer eller mindre bevisst forhold til usikkerheten planlegging innebærer.

5.3.2. Stedgitte forutsetninger

Det lite kupert naturlandskapet har gjort utbygging av både infrastruktur og næringsområder lett og rimelig. Veiens viktighet for områdene er udiskutabel. E6 og fv109 gjør områdene lett tilgjengelige for kunder med bil, som er grunnlaget for etableringene. Hadde veien vært lokalisert annerledes ville mellomlandstrukturene vært å finne i tilknytning til disse traseene i stedet.

5.3.3. Regional sammenheng

Europeiske forskere som beskriver mellomlandet vektlegger i følge Flack (2008) stedenes plass i en større byregion. Det innebærer at en ikke kan vurdere Dikeveien og Tunejordet som isolerte elementer, men at det er nødvendig å betrakte de i lys av regionen de er en del av.

Eksisterende bystrukturer

Fremveksten av mellomlandene innenfor studieområdet synes å stå i nær relasjon til de eksisterende sentrumsstrukturene. Utviklingen kan føres tilbake til 1960-tallet på Tunejordet og 1970-tallet i Dikeveien. På den tiden var Sarpsborg og Fredrikstad å betrakte som to separate byer. I dag betraktes de *både* som to byer og én byregion. Dette skyldes at området

mellom byene gradvis har blitt bygget ut, og arealene er avsatt til flere attraktive funksjoner som tiltrekker arbeidere, kunder og beboere fra begge byene. Den korte avstanden mellom kjernene har aktualisert akseutviklingen, og har ført til at Fredrikstad/Sarpsborg av mange oppfattes som en "båndby".

Kommunegrenser

I både Dikeveien og på Tunejordet har kommunegrensene spilt en svært viktig rolle for etableringene. Da områdene ble etablert var de lokalisert i henholdsvis Rolvsøy og Tune kommuner. Disse store landbrukskommunene hadde andre interesser og problemstillinger enn bykommunene Fredrikstad og Sarpsborg. Daværende ordfører beskriver hvordan Fredrikstad stilte spørsmål ved utviklingen rundt Hauge og Dikeveien i Rolvsøy. I Sarpsborg var det, i likhet med Fredrikstad, stor arealknapphet før kommunesammenslåingen, mens Tune planla og bygde spredte villaområder, samt konkurrerende forretningsvirksomhet på Tunejordet – tett inntil kommunegrensa og Sarpsborgs sentrum.

Etter kommunesammenslåingene i 1992 (Sarpsborg) og 1994 (Fredrikstad) skulle man tro det gjorde det lettere og se utviklingen i et større perspektiv. Dette er imidlertid ikke realiteten. Nå foregår i stedet konfliktene mellom Fredrikstad og Sarpsborg, der spesielt Østfold fylkeskommunes nye arealpott har ført til uenigheter om arealdisponeringene. Dette er utfordrende ettersom Fredrikstad for tiden fører en mer ekspansiv arealpolitikk enn Sarpsborg, samtidig som kommunen har en større del av bybåndet. Problemet illustreres tydelig gjennom de refererte ordføreruttalelsene. Dette er også i tråd med forholdene Holsen og Bratt påpeker om kommuners konkurranse og manglende evne til samarbeid til beste for en region.

Til tross for samarbeidsorganer som Nedre Glomma regionråd, synes byene å krangle om lokaliseringer og tiltrekke seg beboere til egne kommuner i stedet for å konkurrere med andre regioner. Innenfor byregioner med felles bolig- og arbeidsmarked er det, som Hiim-utvalget påpeker (NOU, 1988), nødvendig å se utbyggingsbehovet under ett. Det må i følge Hiim-utvalget samarbeides om infrastruktur, miljøspørsmål og nærings-/boligbygging. Infrastrukturen har imidlertid kommunene samarbeidet om i en årrekke gjennom areal- og transportplaner. Miljøsamarbeid skjer delvis gjennom prosjektet Fremtidens byer.

Det er imidlertid på feltet der interessene er sterkest, interessekonfliktene er størst. I en tid med trang kommuneøkonomi (spesielt for Fredrikstad) er utbyggingsarealene viktige som kilde til å skape arbeidsplasser. Det manglende samarbeidet om arealbruken kommer tydelig frem ved Hvaler og Sarpsborgs innsigelse mot Fredrikstads forslag til kommuneplan, der de mente Fredrikstad tok for stor andel av utbyggingsarealene i regionen.

Kommuneplanlegging med lokalt perspektiv

I epoken da områdene ble etablert har kommunene hatt mye makt over utviklingen gjennom sine generalplankart som styrte arealbruken på overordnet nivå. På den tiden var det flere kommuner innblandet i området mellom bysentrene Fredrikstad og Sarpsborg. Det viser seg at kommunestrukturen – som ikke nødvendigvis hadde et regionalt perspektiv – var vesentlig. Rolvsøy kommunes tankegang illustreres gjennom "de etterspurte og vi la til rette". En lignende tankegang er også tydelig i Tune. Bykommunene med tradisjonsrike sentrum og arealknapphet hadde et annet synspunkt på utviklingen. Tidligere ordfører Pettersen i Fredrikstad sitt utsagn: "Vi fra Fredrikstad betraktet med undring en del av utviklingen i Dikeveien. Det virket tilfeldig." er betegnende.

Regionalt marked

Influensområdet for Dikeveien har vært stort med lokalisering midt mellom Fredrikstad og Sarpsborg, og samtidig sentralt i Østfold. Navnevalget på kjøpesenteret i Dikeveien, *Østfoldhallen*, er et eksempel på tankegangen til utviklerne.

5.4. Makt i mellomlandet

I teoridelen beskrives ulike måter å studere makt på, gjennom fem "maktspørsmål" (kapittel 2.3.4.). Disse spørsmålene er utgangspunkt for analysen av maktforholdet i mellomlandet.

For å kunne besvare de to første maktspørsmålene: *Hvem har makt?* og *Hvilke ressurser besitter makthaverne?*, er det nødvendig å først få klarhet i spørsmål 3: *Hvordan utøves makten?*. Det er først når man forstår hvilke forhold som påvirker prosessene, man kan si noe om hvem som har makt og styrken av deres ressurser.

5.4.1. Hvordan utøves makten?

Plan- og bygningsloven

Loven legger føringer for hvem som kan regnes som aktører i prosessene og hvilke instrument som skal styre arealbruksutviklingen.

Planer

Arealbruken bestemmes i første rekke ut fra gjeldende planstatus. Dermed er arealbruksplaner det viktigste formelle styringsinstrumentet for mellomlandet.

Fylkesplan

Inntil ny fylkesplan for Østfold, *Østfold mot 2050* (fra 2009) har ikke fylkesplanen vært direkte styrende for områdenes utvikling. Arealstrategien i denne planen er fylkeskommunens viktigste instrument til å påvirke arealbruken i fylket, og dermed etableringer av nye

mellomland. Både Sarpsborg og Fredrikstad har innsett viktigheten av denne planen, og hvilke begrensninger den setter til arealbruksendringer innen hver region. Fredrikstad var tidlig ute med å lage ny kommuneplan for å sikre seg mest mulig av andelen utbyggingsarealer som fylkesplanen gir rom for, mens Sarpsborg fulgte opp med innsigelse mot Fredrikstads reguleringsplan. Når det gjelder eksisterende mellomlandetableringer vil man i stedet få fortettinger innen områdene, ettersom kun Alvim vest og Omberg/Valle er fremtidige næringsområder. Dikeveien og Tunejordet har funksjon som "avlastningsområder for handel som ikke passer inn i bysentrene" og det åpnes opp for etablering av plasskrevende varer.

Fylkesdelplaner

Studien av området viser at Areal og transportplan for Nedre Glomma (ATPNG) er en viktig plan som legges til grunn for de respektive kommuneplaner og vurderes særskilt i reguleringsplanarbeidet. Spesielt tydelig er dette forholdet i reguleringsplan Tunejordet Obs/Stopp, der det argumenteres for hvordan planen følger opp intensjonene i ATPNG.

Kommuneplan (generalplan)

Kommuneplanens arealdel (og tidligere generalplankart) har tradisjonelt vært det viktigste formelle instrumentet for å styre arealbruken i mellomlandet på overordnet nivå. Her legges kommunens fremtidige utviklingsmønster, og planene var i sin tid forutsetningen som muliggjorde reguleringsplanene i Dikeveien. De første reguleringsplanene for Tunejordet var imidlertid ikke styrt av slike føringer. Men generalplanen for Tune fra 1975 la opp til at den videre utviklingen på Tunejordet skulle strekke seg nordover mot Grålum. Utbyggingen ble aldri iverksatt, og området ble fjernet som utviklingsområde fra kommuneplanen ut fra sterkere hensyn til jordvern.

Mulighetene til å styre arealbruken som ligger i kommuneplanen er av enkelte røster kritisert for å være uutnyttet. Dette forholdet påpeker blant annet Klavestad (2006), som tar til orde for å definere grønne soner og markante fremtidige byggelinjer for å regulere byspredningen og bevare definerte grenser mellom tettstedene.

Reguleringsplaner

Reguleringsplaner ligger til grunn for all utvikling i området. Den første reguleringsplanen for Tunejordet som la til rette for boligutbygging ble imidlertid ikke fulgt, etter at nye behov dukket opp. Deretter ble området (som inkluderer mer enn i dag) regulert til industri. Noe av dette ble fulgt, men mange større formålsendringer til handel har skjedd gjennom dispensasjoner. Reguleringsplanens bestemmelser er gjerne gjenstand for tolkning og rommet som tolkning åpner for vil utnyttes av rettighetshavere med tilstrekkelige ressurser. Dette illustreres konkret gjennom Plantasjens ønske om å selge varer som reguleringsplanen i Dikeveien ikke hadde til hensikt å tillate.

Statlige føringer

Departementets viktigste påvirkningsinstrument i mellomlandet har vært RPB Kjøpesenterstoppen.

Kjøpesenterstoppen

I Næss (2006) sin evaluering av Kjøpesenterstoppen viser det seg at denne bestemmelsen kom for sent til å ha en vesentlig innvirkning på etableringen av kjøpesentre. Dette er også tydelig for områdene Tunejordet og Dikeveien, som allerede var veletablerte strukturer i 1999, når kjøpesenterstoppen kom. Som det heter i formålsparagrafen: "hensikten er å styrke eksisterende by- og tettstedssentre og bidra til effektiv arealbruk og miljøvennlige transportvalg," og "[...] unngå en utvikling som fører til byspredning, bilavhengighet og dårligere tilgjengelighet for dem som ikke disponerer bil." (Miljøverndepartementet, 1999). Hadde imidlertid bestemmelsen kommet 12 år tidligere, da reguleringsplanen for Østfoldhallen kom, ville Dikeveien vært langt mindre utbygget i dag, og hadde ikke vært det regionale handelsområdet som det har utviklet seg til. I forbindelse med planene om sammenbygging av Stopp og Obs! på Tunejordet ser man at Kjøpesenterstoppen forhindret dette i 1999, en situasjon som i ettertid har fått rykte på seg til å ha vært utløsende faktor for Kjøpesenterstoppen (Intervju Agnalt). Planarbeidet startet imidlertid opp igjen i 2006, mens RPR-en var trukket tilbake og erstattet av føringer i fylkesplan ATPNG II. Planen om sammenbygging er nå vedtatt etter mekling mellom Sarpsborg kommune og Fylkesmannen, etter at fylkesmannen fremmet innsigelse. Kjøpesenterstoppen hindrer enkelte utbygginger, men utvidelser i allerede etablerte handelsområder viser seg mulig. Plasskrevende varer har blitt en forutsetning for større etableringer i området. Hva som legges i begrepet "plasskrevende varer" har vært et vesentlig definisjonsspørsmål som har påvirket utbyggingen.

Dispensasjoner

På Tunejordet ble det foretatt bruksendringer i blant annet Stopp og Obs! på begynnelsen av 1980-tallet. Disse gradvise endringene ble etter hvert omstridt i kommunestyret. I 1985 påtvang det seg derfor en ny reguleringsplan for hele området, men strukturen var allerede etablert.

Innsigelser

Fylkeskommunen har i tillegg til sine regionale planer, sammen med Fylkesmannen, innsigelsesmyndighet til kommune- og reguleringsplaner. Denne retten har blitt brukt med bakgrunn i fylkes(del)plan og rikspolitiske bestemmelser. Riksantikvaren har også fremmet innsigelse om videre utbygging av Tunejordet grunnet dets lokalisering innen et verneverdig kultur- og naturlandskap. Innsigelsen har også fylkeslandbrukssjefen støttet seg til begrunnet med jordvern. Miljøverndepartementet fremmet også innsigelse ved det først planforslaget om sammenslåing av Stopp og Obs!, etter å ha etablert RPR i 1999.

Utredninger

Arntzen og Solheim sin utredning for kjøpesenter i Rolvsøy fulgte med i generalplanarbeidet, og arealene som ble avsatt på plankartet (figur 13) samsvarer med Arntzen og Solheims forslag (figur 12). Utredningen var forholdsvis grundig, men utført av et privat arkitektkontor på vegne av et privat utbyggingsfirma. Arealstrategiutredningen som Asplan Viak gjorde på oppdrag for fylkeskommunen ligger til grunn for fylkesplanen. Dette viser at utredninger som tar for seg rett tema til rett tidspunkt og tas i bruk av myndighetene legger føringer for senere utvikling.

Evaluering

Kommuneadministrasjonen utgjør den faglige makten på lokalt nivå, ved å fremlegge og evaluere planer med utgangspunkt i erfaringsbasert kunnskap og verdiavveginger.

Offentlig-privat samarbeid

For å selge ideen om sammenbygging av Obs! og Stopp legger reguleringsplanen samtidig opp til en opprydding i veistrukturen. Det er vanskelig å tenke seg noen annen grunn enn å gjøre kommunen mer medgjørlig i behandlingen av planen.

Nettverk

For å inkludere regionale forhold i betraktningen driver kommunene med interkommunalt samarbeid. Dette har skjedd gjennom Nedre Glomma-regionen. Regionrådet er den senere tid preget av friksjon mellom ordførerne i Fredrikstad og Sarpsborg, og egeninteresser synes å være viktigere enn å samarbeide om regional utvikling.

I Fredrikstad var lokalsamfunnsprosjektene tenkt å gi innbyggerne en mulighet til å medvirke til tettstedsutviklingen. Det er imidlertid stilt spørsmål ved om intensjonene møtes i tilstrekkelig grad. Det er flere andre samarbeidsnettverk som har liten reell makt. Mer usikkerhet er knyttet delvis lukkede nettverk som 2014-gruppen i Fredrikstad, som er en liten og lukket allianse mellom de mektigste politikerne, rådmannen og representanter fra næringslivet. Gruppen var initiert av de mest økonomisk ressurssterke eiendomsutviklerne i kommunen.

5.4.2. Hvilke ressurser besitter makthaverne?

Hvor mye makt en aktør har er betinget av hvilke ressurser de har til rådighet. Det er derfor riktig å spørre seg hvilke instrumenter og maktressurser som til en hver tid er betydningsfulle for å kunne si noe om hvem som har makt til å påvirke arealbruksendringer.

De ulike formene for makt baserer seg på Fog *et al.* (1992) sin forskning som tilsier at politisk makt, profesjonell makt, økonomisk makt og juridisk makt er de reelle ressursene aktører i planprosesser vil kunne besitte og dra nytte av.

De regelansvarlige på nasjonalt nivå er i første rekke Miljøverndepartementet. Deres ressurser er i form av profesjonell og juridisk makt, og videreføres som nevnt i RPR og RPB i tillegg til å ta stilling til regionale innsigelser til kommunale planer.

De private utviklerne har i første rekke økonomisk makt. De økonomiske ressursene setter de i en privilegert situasjon. De kan kjøpe profesjonell makt gjennom konsulenttjenester fra private plankontor og bestille reguleringsplaner som legger området til rette slik det passer dem.

Politikerne og utviklere befinner seg i et gjensidig avhengighetsforhold. Som beskrevet la politikerne i Rolvsøy i stor grad til rette for utvikling, og tilpasset sine strategiske planer deretter. Kommuneplanens arealdel og reguleringsplan er som verdipapir å regne for utviklerne.

5.4.3. Hvem har makt?

De foregående spørsmålene sier noe om hvilke styringsinstrument som har hatt reell innflytelse, og hvilke ressurser de ulike aktørene ellers besitter. Dette gir grunnlag for å analysere hvem som har makt til å styre og påvirke utviklingen i mellomlandet. Med utgangspunkt i de fire maktressurser, som spesifisert av Fog *et al.* (1992), kan en si mye om hvor makten er lokalisert. Ved å ta utgangspunkt i at politisk, profesjonell, økonomisk og juridisk makt betraktes som de vesentligste maktressursene innen planlegging, vil det føre til at makten ligger i politisk innflytelse, faglig kompetanse, eiendomsrettigheter, kapital, relasjoner og juridiske rettigheter.

Regelansvarlige

De kommunale planleggerne synes å ha hatt mer makt fram til en gang på 1980-tallet. Dette forholdet underbygges av teorien som viser at planlegging i økende grad er privatinitiert. I generalplanen til Tune beskrives det hvordan kommunens administrasjon tok seg av planleggingen og fordelte tomtene gjennom tiltaknemda og senere formannskapet.

Kommunepolitikerne har tradisjonelt hatt mye makt ved å bestemme hvilke områder som skal avsettes til utvikling i kommuneplanen.

Kommunene i studieområdet har til dels hatt svært lite økonomisk makt. Dette er et forhold som utviklerne kan utnytte, ettersom de har mulighet til å skape arbeidsplasser og finansiere fellesløsninger.

Initiativtakere

Planarbeidet er sterkt influert av private aktører. Dette skjer gjennom utviklere, men også gjennom plankonsulenter. Konsulentenes arbeid har blitt en forutsetning for initiativtakernes mulighet til å gjennomføre arealbruksendringer. Disse vil ha mulighet til å påvirke planene gjennom hvilke forhold som vektlegges.

Berørte

En kan samtidig spørre seg hvem som *ikke* har makt. Den mest opplagte gruppen er de berørte. Mellomlandene presser seg inn mellom eksisterende tettbebyggelse, anlegges langs veiene og legger beslag på jordbruksarealer. Dette fører også til at grensene mellom de tradisjonelle tettstedene, som påpekes i Klavestads leserinnlegg, viskes ut. Slike lokalhistoriske interesser har liten gjennomslagskraft i bybåndet og i Dikeveien som stadig ekspanderer. Naboer synes å ha hatt lite reell makt. Lokalsamfunnsprosjektene der befolkningen ble engasjert er ikke fulgt særlig opp. Verdt å bemerke er lokalsamfunnsrapporten (kommunal rapport) sin karakteristikk av de estetiske sidene ved Dikeveien. Kommunen burde dermed være klar over problemstillingene, men er lite villig til å rette seg etter informasjonen. Et annet eksempel: til tross for innbyggernes mange klager på reguleringsplanen Hauge-Rå ble området utformet slik det var foreslått. Det viser at kommunen og utbyggernes interesser vinner frem, ettersom de har flere maktressurser tilgjengelig. En annen berørt gruppe er de lokale handelsstandene. De har ikke ønsket at handelen har blitt flyttet ut av de historiske bysentre.

5.4.4. Hvilke hensikter har de?

Man kan spørre seg om den beskrevne maktkonstellasjonen er gunstig. Det avhenger i stor grad av hva vil de med makt oppnå. Derfor bør verdiene og interesser som ligger bak deres fremgangsmåter vurderes.

Regelansvarlige

Miljøverndepartementet viser med RPR og RPB at deres profesjonelle makt springer ut fra en ideologi som følger samtidens utviklingsidealer. Dette er synlig gjennom ønsket om bærekraftig byutviklingsmønster, der veksten skjer i tettstedene gjennom fortetting, og gjennom tiltak som skal bremse bilbruken.

De som i størst grad har regulert veksten har vært Riksantikvaren, fylkeslandbrukssjefen og fylkeskommunen som gjennom innsigelser og fylkesdelplaner har ønsket å ivareta

jordbruks- og kulturminneinteresser. Fylkeskommunen har også forsøkt å vurdere utviklingen ut fra regionale hensyn gjennom ATPNG.

De politiske forholdene i både Rolvsøy og Tune kommune la i stor grad til rette for bedriftene og utviklerne som ønsket å etablere seg på Tunejordet og ved Dikeveien. Det politiske flertallet i Tune kommune ser alltid ut til å ha satt videre vekst foran natur-, kultur- og landbrukshensyn. Regionale hensyn og forholdene i Sarpsborg sentrum har vært underordnet. Det samme kan sies om forholdet mellom Fredrikstad og Rolvsøy kommune. Det er andre faktorer enn lokalpolitikere som har bremsert utviklingen. Frem til de ovennevnte aktørene kom på banen var det ganske åpent handlingsrom for utbyggere og utviklere. Det som var bra for utbyggerne virket samtidig å være bra for politikerne. Denne holdningen er tydelig også i dag. Ordfører i Sarpsborg ser pragmatisk på Tunejordet og mener at en allerede etablert handelsstruktur må få utvikle seg videre. Dikeveien har også vært i kontinuerlig vekst siden området ble en del av Fredrikstad kommune.

Ved å sammenligne aktørenes antatte interesser før utbyggingen og vurdere opp mot resultatet av områdene på Tunejordet og Dikeveien i dag, vil man finne de daværende regelansvarlige i Rolvsøy i en forsvarsposisjon, mens Fredrikstad er mer kritiske til hva Rolvsøy foretok seg.

Initiativtakere

Områdenes forutsetninger tiltrekker seg utbyggerinteresser. Den gunstige lokaliseringen og de etter hvert etablerte områdene vil trekke til seg besøkende, som igjen genererer kapital. Dette gjør at flere bedrifter ønsker å etablere seg i området, og eksisterende forretninger ønsker utvidelse. Etter hvert har også multinasjonale aktører som Sjælsø kommet inn fordi de ser muligheter. De vil som Amdam påpeker kunne ha mer kyniske interesser om fortjeneste enn lokale forretningsfolk som Terje Høili. Lokal velvilje kan imidlertid utnyttes til å påvirke planprosessene.

Utviklerne ønsker at folk skal bruke bil og tilrettelegger med parkeringsplasser og adkomstveier. Bare i tilknytning til Østfoldhallen er det 1000 parkeringsplasser. På Tunejordet har adkomstveien blandet seg med parkeringspassene, man kan kjøre fra butikk til butikk. Med det viser de å ha en motstridende tankegang fra de med profesjonell makt på regionalt og nasjonalt nivå.

Det er et privat planfirma som sto bak generalplan for Rolvsøy. Det er et arkitektkontor som har utarbeidet kjøpesenteranalysen som er den viktigste utredningen bak Østfoldhallen. Det er Asplan Viak som har gjennomført arealanalysen som ligger til grunn for fylkesplanens arealstrategi. De private reguleringsplanene, som COWI sin plan for Tunejordet og Per André Hansen landskapsarkitekter og Borgkonsult sine planer for Dikeveien, viser at privatiseringen av planlegging er fremtredende i Dikeveien som ellers i landet.

Det må imidlertid påpekes at vurderingene i planen gjøres med utgangspunkt i et ønske om at planen skal godkjennes. Selskapene er derfor langt fra nøytrale i sine betraktninger. Dette bør føre til at planmyndighetene leser reguleringsplanene med et kritisk blikk.

For berørte uten tilgang til økonomiske eller profesjonelle ressurser kan imidlertid bakenforliggende interesser være vanskelig å gjennomskue, ettersom teksten fremstilles som nøytralt skrevet.

Berørte

Grunneiere selger gjerne unna jord med ønske om økonomisk gevinst. Naboer ønsker generelt lite utvikling ettersom de ikke ønsker økt trafikk, støy og styggere omgivelser. Handelsstanden ønsker ikke konkurrerende virksomheter lagt rett utenfor kjernen som har store fordeler gjennom god biltilgjengelighet og større disponible arealer.

5.4.5. Hvilke konsekvenser får maktforholdene?

Utviklingen i Dikeveien og Tunejordet skjedde i en brytningstid mellom sterk offentlig styring, med generalplaner, og en mer markedsinitierte prosjektbasert utvikling. Det kan ha bidratt til å gi utviklerne friere tøyler i forhold til utnyttelsesgrad, estetikk, og morfologi. Det tydeliggjør at faglig makt er svakere enn økonomisk makt.

Næss (2006) peker også på at eiendomsutviklerne har tilpasset seg de nye forutsetningene gjennom nye storhandelskonsept. Dette er spesielt tydelig i Dikeveien, der flere slike etableringer har kommet siden kjøpesenterbestemmelsene kom. De "nye Østfoldhallene" omfatter fire frittstående bygninger som ligger tilnærmet vegg-i-vegg, er eid av samme selskap. De promoterer som ett kjøpesenter sammen med den opprinnelige Østfoldhallen. Det viser at de med økonomisk makt er tilpasningsdyktige.

Den nye fylkesplanens begrensninger i arealbruksvekst gjør det vanskelig for de studerte mellomlandene å ekspandere. Imidlertid viser oppgaven at utviklerne er tilpasningsdyktige, og trolig vil begynne å omstrukturere og fortette de eksisterende områdene. Dette viser også reguleringsplanen Tunejordet Obs/Stopp, som legger til rette for sammenslåing av de to største kjøpesentrene samtidig som veistrukturen omlegges. Utviklerne handler dessuten i et langsiktig perspektiv. I prosessen med å slå sammen Obs! og Stopp har det vært jobbet siden 1990-tallet å få godkjent planene, og godkjennelsen kom først i 2010. Det viser at utviklerne får sin vilje igjennom til slutt dersom de tilpasser seg tilstrekkelig til gjeldene føringer.

Mellomlandets avhengighet av biltilgjengelighet fører til at utviklerne først og fremst tilrettelegger forholdene for bilbruk. At deres makt synes å være såpass sterk gjør at de vinner over faglig makt, som ønsker begrensninger i bilbruken, inntil de juridiske forholdene endres.

6. Konklusjon og refleksjon

Konklusjonen tar utgangspunkt i analysen av den komparative studien av mellomlandene Dikeveien og Tunejordet. Den fokuserer først og fremst på de sammenfallende trekkende ved områdene.

6.1. Konklusjon

Analysen tar for seg mellomlandbegrepet, og forsøker å gi en nærmere beskrivelse av hvordan det bør tolkes. Ut fra teorien, og de forutsetningene som studien setter for mellomland (kapittel 5.1 og 5.2) kan *ikke* hele studieområdet betraktes som et mellomland. Imidlertid er det tre separate områder (Dikeveien, Tunejordet og Alvim) som peker seg ut som større mellomlandstrukturer. Som analysen viser kan begge casene, Dikeveien og Tunejordet, tydelig betraktes som mellomland, ut fra beskrivelsen gitt i Plan (6/2008).

En sammenligning av de analyserte dataene fra de to casene synliggjør mange fellestrekk. Først velges imidlertid å klargjøre de åpenlagte ulikhetene mellom områdene: områdenes tidspunkt da arealbruksendringene startet å øke i omfang (Tunejordet var tidligere ute), arealstørrelse (Dikeveien er større), lokalisering (fylkesvei kontra motorvei) og plass i regionen (Dikeveien midt mellom bykjernene og Tunejordet i kjernens randsone).

Ut over dette velger jeg å trekke frem 11 karakteristikk som synes å ha vært styrende for arealbruken i mellomlandene Dikeveien og Tunejordet:

Resultat av samfunnsforholdene

Strukturendringer i næringslivet, økt bilisme og utbyggingsidealer har lagt grunnlaget for mellomlandenes fremvekst.

Lokalisering ved hovedvei utenfor bykjerner

Områdenes lokalisering synes hovedsakelig å være bestemt ut fra markedets ønsker om størst influensområde og større tilgjengelige arealer. Gode lokaliseringer er langs trafikkerte hovedveier, i utkanten av byen eller mellom byer. Dette øker influensområdet og gir tilgang til mer fleksible og større utbyggbare arealer, som har god tilgjengelighet med bil.

Utvikles gradvis

Mellomlandene har opprinnelse i mindre områder, og har gjennom tiår utviklet seg til nåværende struktur. Områdene har utgangspunkt i en reguleringsplan som var langt mindre i omfang. Etter hvert som utbyggingsinteressene har økt, har nye planer erstattet eksisterende planer eller knyttet seg til områdets ytterkant.

Ønsker ekspansjon

Så lenge markedet etterspør områdene vil utbyggerinteresser ønske videre utvikling. Et mellomland som ikke har mulighet til å ekspandere vil måtte utbygge og sammenslå bygninger for å fortsette å fremstå som attraktive, mens et mellomland med utvidelsesmuligheter vil kunne tiltrekke seg nye større konsept.

Påvirkes av usikkerhet

Kommuneplanene (og generalplanene) har hatt et til dels svært ulikt syn på den videre veksten i områdene. Samtidig har det regionale forvaltningsnivået vært innblandet i varierende grad, med til dels viktige fylkes- og fylkesdelplaner. Lokaliseringen nær større veier gjør de avhengig av fremtidige veitraseer samtidig som usikkerhet rundt veiens plassering vil påvirke mellomlandets utforming.

Er tilpasningsdyktig

Mellomlandet kan kun ekspandere i områder der myndighetene og gjeldene planer/rikspolitiske føringer tillater vekst. Utviklerne har vist evne til å være tilpasningsdyktige i forhold til nye forutsetninger. De handler langsiktig, og endrer heller størrelse og programmering av bygg etter instrumenter som fylkesdelplan og RPR enn å gi opp grunnet innsigelse.

Estetikk er underordnet

Flere av reguleringsplanene berører estetikk som tema i bestemmelsene. Det er imidlertid lite konkretisert og synes å ha hatt liten innvirkning på sluttresultatet. Det er imidlertid et ønske fra politikere å rydde opp i ettertid (i case Tunejordet).

Bevisst regional lokalisering (utviklerperspektiv)

Innenfor en større byregion vil man kunne finne flere mellomland. Deres lokalisering internt i den regionale strukturen gir føringer for områdets funksjoner og vekstmuligheter. En lokalisering i en kjernes randsone vil kunne ha en noe annen karakter enn en lokalisering mellom to kjerner. Samtidig vil en lokalisering langs en motorvei kunne tiltrekke seg andre funksjoner enn langs en fylkesvei.

Kommunetilhørighet er sentral for utviklingsmønsteret

Mellomlandet planlegges i liten grad ut fra fungerende region (som kan bevege seg over kommunegrenser). De enkelte kommunene innenfor regionen legger til rette med bakgrunn i egeninteresser. Kommunestrukturene har vært av avgjørende betydning for områdenes

utvikling. Det er i dag ikke-eksisterende kommuner som har etablert områdene, og nåværende kommuner har arvet utbyggingsmønsteret.

Formes av de samme aktørene

Studien viser at det hovedsakelig er utviklerne som tar initiativ til arealbruksendringene. Samtidig legger de lokale myndighetene forholdene til rette for utbyggerinteressene. Etter hvert har regionale og nasjonale myndigheter hatt en mer fremtredende rolle, og forsøkt å bremse veksten. Dette lykkes de delvis med, men utbyggerinteressene vinner stort sett frem, selv om handlingsrommet er innskrenket etter nasjonale føringer.

Formes av de samme styringsinstrumentene

Flere av de samme dokumentene har fungert som styringsinstrument for utviklingen. De viktigste styringsinstrumentene i området har vært generalplaner og reguleringsplaner, som har åpnet for utviklingen. Etter hvert har videre utvikling i området måttet tilpasse seg statlige føringer, fortrinnsvis Kjøpesenterstoppen. Fra regionalt hold har fylkesdelplanen Areal og transportplan for Nedre Glomma regulert utviklingen frem til i dag hvor fylkesplanens arealstrategi legger føringer.

6.2. Refleksjon

Som beskrevet i metodekapitlet har Flyvbjerg tatt til orde for at planforskningen skal skape debatt og vurdere egen rolle aktivt. Man skal spørre seg hvorvidt utviklingen som studien beskriver er heldig, og hva som eventuelt bør gjøres (Flyvbjerg, 2001; 2004). Dette er utgangspunktet for denne avsluttende refleksjonen over mellomlandet og de beskrevne forholdene der.

6.2.1. Hva er planleggerens rolle i mellomlandet?

Studien viser at Mellomlandet oppfattes som rotete og lite planlagt, av både forskere (Sieverts, 2003; Flack, 2008;), lokalhistorikere (Eliassen, 2004) og lokalbefolkningen (Hellstrøm *et al.* 2000). Analysen konkluderer med at estetikk er underordnet utviklingen. Mellomlandet er en utvikling som har skjedd på bilismens premisser, på tross av samtidige planidealer som bærekraftig utvikling og den kompakte byen. Internt på området er bygningenes plassering, adkomstveier og parkeringsareal beskrevet som "lite planlagt" og som et resultat av skiftende reguleringsplaner, eiendomsgrenser og hvordan utviklerne ønsker å tilrettelegge for tilgjengelighet.

Mellomlandets vekst fører til at grensene mellom historiske tettsteder viskes ut. Bygningene i Dikeveien finner man igjen i Grenland og i Sørlandsparken (Sjælsø), og lignende bygninger

finner man i utklanten av de fleste byer i den vestlige verden. Det er vanskelig å se planleggerens bidrag oppi dette. Handler det som tidligere rådmann i Rolvsøy Arne Øren sier – kun om å legge til rette forholdene for markedskreftene?

I Plan 1/1995 het det om byens randsone: "eit ingenmannsland som verken er det eine eller det andre, i strøk der ein ikkje skulle tru at noen planleggar hadde satt sin fot, eller i alle fall ikkje fått noe gjennomslag for byggeskikkelighet".

Studien viser at mange planleggere er med og påvirker utviklingen, men da gjerne som konsulenter og på oppdrag for utbyggere. Deres mandat gir føringer for planenes innhold. Samtidig har kommunene vært svært utviklingsorientert. Dette har gjort at det regionale forvaltningsnivået får mye ansvar for å påvirke utviklingen. Deres instrumenter har ikke vært tilstrekkelig sterke til å påvirke arealbruken i nevneverdig grad.

6.2.2. Hva bør gjøres med mellomlandet?

Å gi et konkret svar på dette spørsmålet er ikke noe denne avhandlingen tar sikte på. Ut fra studien ser jeg imidlertid noen muligheter som eventuelt kan vurderes for senere forskning. Flere av problemstillingene er allerede aktuelle, riktignok ikke ut fra en mellomlandkontekst.

Endret kommunestruktur

Studien tydeliggjør at arealdisposisjonen kunne vært annerledes dersom kommunesammenslåingen hadde vært gjort ti år tidligere. Samarbeidet var ikke spesielt godt utviklet og det beskrives hvordan Fredrikstad undret seg over beslutninger som virket tilfeldige. Samtidig er Fredrikstad og Sarpsborg to kommuner i dag, og det er mange tegn som tyder på at samarbeidet ikke fungerer godt – i hvert fall med nåværende politiske konstellasjon. Hadde byene vært styrt av en felles administrasjon, ville man kunne sett utviklingen i et mer helhetlig bilde, og dermed vurdert behovene for mellomlandstrukturene uten å tenke på konkurransen.

Langsiktig planhorisont

Sammenligningen av casene viser at områdene har utviklet seg gradvis, og er påvirket av usikre forhold underveis. En forståelse av hvordan mellomlandet utvikler seg over tid, vil bidra til at man kan minimere usikkerheten i planleggingen. Dette gjør det nødvendig å planlegge arealbruken i et langsiktig perspektiv, og ikke fravike for mye underveis. Det oppgaven viser er at markedet konstant vil være interessert i områder selv om utvikling i områdene er uønsket i nasjonale føringer. Utviklerne ønsker ekspansjon av mellomlandet, og er tilpasningsdyktige.

Aktørenes makt

Det bør forsøkes å gjøre kommunen mer bevisst på interessene i mellomlandet og hvilke instrumenter og mekanismer som har reell påvirkning. Politikerne bør stille seg spørsmål om hvilke aktører som skal få påvirke og bestemme mellomlandes utforming. Man kan dessuten spørre seg om fylkeskommunen gjennom en mer arealregulerende fylkesplanen går utover lokaldemokratiske prinsipper. Eller er dette kanskje en nødvendighet ved en opprettholdelse av dagens kommunestruktur? Det bør uansett vurderes hvilken rolle fylkeskommunen skal ha, og hvilke ressurser de skal besitte. Kommunen kan også tenkes å måtte stille strengere krav til utbyggingsmønsteret. Dette er imidlertid utfordrende med skiftende politiske konstellasjoner og varierende ressurser.

Vurdere styringsinstrumenter

Hvilke styringsinstrumenter trengs for å regulere mellomlandet. Mye tyder på at Kjøpesenterstoppen har hatt en viss virkning ved å bremse en videre negativ utvikling i mellomlandet. Det er likevel flere eksempler fra studieområdet på at det er mulig å omgå bestemmelsen eller tilpasse seg forholdene ved å lage konsepter med tilsvarende effekt. Man bør aktivt evaluere instrumentene, og vurdere påvirkningskraften. Imidlertid må det være en viss fleksibilitet ut fra kontekstuelle forhold.

6.2.3. Videre forskning

Tidsskriftet Plan sitt temanummer er som nevnt den eneste større beskrivelsen som konkret bruker begrepet mellomlandet og tillegger det et meningsinnhold. Innholdsmessig er imidlertid nummeret litt sprikende, og det gjøres ikke forsøk på å konkretisere mellomlandet for norske forhold. Det foreligger heller ikke studier i etterkant av utgivelsen.

I denne avhandlingen har jeg tillagt begrepet mer innhold enn det som kommer frem i Plan. I analysen (kapittel 5.1) gis en presisering av begrepet slik det brukes i denne studiens sammenheng. Den endelige tolkningen av begrepet åpner også for flere former for mellomland enn de tre som er tydelige innenfor studieområdet. Man kan i den sammenheng spørre seg om denne definisjonen er gangbar også for de som forsøkte å beskrive fenomenet i Plan. Det er ikke nødvendigvis opplagt at de ville kommet med en tilsvarende konklusjon.

Uansett gir bladet et inntrykk av at problemstillingen er svært viktig. Nystad skriver følgende om planleggernes rolle i mellomlandet i Plan 6/2008: "Dessverre har arkitekter og planleggere i liten grad vært opptatt av mellomlandet" og "fordi mellomlandet mangler en stabil idémessig forankring, skaper det usikkerhet omkring både arkitekturidealer og planstrategier." På bakgrunn av dette, og det inntrykket jeg har tilegnet meg gjennom denne

studien, mener jeg det er viktig å innføre mellomlandet som et ensartet begrep, som bør innarbeides i arealplanleggingens fagmiljøer.

Referanseliste

- Agnew, J. (1987) *Place and Politics: The Geographical Mediation of State and Society*. Boston: Allen & Unwin.
- Amdam, J. (2004) Del III. Planlegging for regional utvikling og partnerskap. I: Amdam, J., Selstad, T. og Vike, H. *Regionalt utviklingsarbeid og utviklingaktører*.
- Amdam, J. og Veggeland, N. (1998) *Teorier om samfunnsplanlegging: kommunalt, regionalt, nasjonalt, internasjonalt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Arntzen og Solheim (1964) *Supermarked i Fredrikstad/Sarpsborg handelsdistrikt: lokalisering og dimensjonering*. Fredrikstad: Arntzen og Solheim.
- Augé, M. (1995) *Non-Places: Introduction to an Anthropology of Supermodernity*. London: Verso.
- Berg, N.G. og Lysgård, H.K. (2004) "Kapittel 5: Ruralitet og urbanitet – bygd og by", s. 61-76. I: Berg, N. G., Dale, B., Lysgård, H. K. & Løfgren, A. (red.) *Mennesker, steder og regionale endringer*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Brundtlandkommisjonen (1987) *Vår felles framtid*. Oslo: Tiden.
- Bontje, M. og Burdack, J. (2005) "Edge Cities, European-style: Examples from Paris and the Randstad", *Cities*, Vol. 22 (4): 317–330.
- Bowitz, E. og Høegh, J. (2005) "2. Bytransformasjon – mister kommunene grepet eller gir de det fra seg?", s. 35–64. I: Fimreite, A.L. og Medalen, T. (red.) *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ*. Oslo: Spartacus Forlag.
- Bratt, C. (1993) *Den slags vurderinger overlater vi til utbyggerne ... Liertoppen og Vinterbro kjøpesentre i kommunal planlegging*. Rapport 1993: 21. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Burdack, J. og Hesse, M. (2007) "Suburbanisation, Suburbia and "Zwischenstadt": Perspectives of Research and Policy", *German Annual of Spatial Research and Policy (part 2)*: 81 –100.
- Børrud, E. (2005) *Bitvis byutvikling: møte mellom privat eiendomsutvikling og offentlig byplanlegging*. Avhandling (PhD). Oslo: Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo.
- Creswell, J. C. (2009) *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (3 utgave). Los Angeles: Sage.

- Dahl, R. A. (1957) "The concept of power", *Behavioral Science*, (2): 201-15.
- Dalåmo, B. (1975) *Generalplan Rolvsøy kommune 1975. Bind III: Handlingsprogram 1974–1983*. Sarpsborg: Borgkonsult A/S.
- Dantzig, G. og Saaty, T. (1973) *Compact City: A Plan for a Liveable Urban Environment*. San Francisco: Freeman.
- Davidoff, P. (1965). "Advocacy and Pluralism in Planning", *Journal of the American Institute of Planners* 31 (4): 544-55.
- Dehli, M. (1960) *Fredrikstad bys historie, bind 1, kjøpstad og festningsby 1567–1767*. Fredrikstad: Fredrikstad kommune.
- Downs, A. (1957) *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Eliassen, S.G. (1994) *Rolvsøy: 1500-1994*. Fredrikstad: Fredrikstad kommune.
- Eliassen, S.G. (2004) *Tune: 1930-1992. Tune kommunes kulturhistorie, bind 3*. Sarpsborg: Sarpsborg kommune.
- Ellefsen, K.O. og Tvilde, D. (1991) *Realistisk byanalyse*. Trondheim: Arkitektavdelingen, NTH.
- Falleth, E.I., Hanssen, G.S. og Saglie, I.L. (2010) "Makt og medvirkning i urban reguleringsplanlegging", *Plan*, (1): 64–67.
- Falleth, E.I. og Johnsen, V. (1996) "Samordning eller retorikk: Evaluering av fylkesplanene 1996-99. NIBR-rapport 1996:20. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Farsund, A.A. og Leknes, E. (red.) (2010) *Norske byregioner: utviklingstrekk og styringsutfordringer*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Fishman, R. (1987) *Bourgeois Utopias: The Rise and Fall of Suburbia*. New York: Basic Books.
- Fimreite, A.L., Medalen, T. og Aars, J. (2005) "By-governance", s. 11–34. I: Fimreite, A. L. og Medalen, T. (red) *Governance i norske storbyer: Mellom offentlig styring og privat initiativ*. Oslo: Spartacus Forlag.
- Flack, S. (2008) "Mellomlandet" *Plan* (6): 4–11.
- Flyvbjerg, B. (1991a) *Rationalitet og magt. Bind 1: Det konkrete videnskap*. København: Akademisk Forlag.

- Flyvbjerg, B. (1991b) *Rationalitet og magt. Bind 2: Et case-baseret studie af planlægging, politik og modernitet*. København: Akademisk Forlag.
- Flyvbjerg, B. (2001) *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, B. (2004) 'Phronetic Planning Research: Theoretical and Methodological Reflections', *Planning Theory & Practice*, Vol. 5, (3): 283–306.
- Fog, H., Bröchner, J., Törnqvist, A. og Åström, K. (1992) *Mark, politik och rätt: om plan- och bygglagen i praktiken*. Stockholm: Byggforskningsrådet.
- Forester, J. (1989) *Planning in the Face of Power*. Berkeley: University of California Press.
- Foucault, M. (1998) *Ethics: Subjectivity and Truth: Essential Works of Foucault 1954-1984 Volume One*. London: Allen Lane.
- Fredrikstad Utvikling (2005) *Fredrikstad >2015: Strategisk plan for Fredrikstads utvikling 2005–2015*. Fredrikstad: Fredrikstad Utvikling.
- Fredrikstad Utvikling (2010) *Handlingsplan for Fredrikstad Utvikling (FU): for perioden 2010 – 2011*. Fredrikstad: Fredrikstad Utvikling.
- Frønes, I. og Brusdal, R. (2000) *På sporet av den nye tid: kulturelle varsler for en nær fremtid*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Garreau, J. (1991) *Edge City: Life on the New Frontier*. New York: Doubleday.
- Gimmingsrud, J. (2010) "Kamp om utbyggingsområder", *NRK Østfold*, publisert: 23.01.10.
Tilgjengelig: <<http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/ostfold/1.6953445>> [besøkt: 30.03.11]
- Granberg, M. (2005) "Stadsplanering på entreprenad?", s. 137–143. I: Frank, G. (red) *Spelet om staden*. Stockholm: Formas Fokuserar.
- Gullberg, A. (2005) "Penningen, jorden och paragrafen styr": 25–35. Frank, G. (red) *Spelet om staden*. Stockholm: Formas Fokuserar.
- Healey, P. (1997) *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: MacMillan.
- Hellstrøm, A., Jakobsen, S. M. og Eriksen, S. (2000) *Hauge lokalsamfunnsprosjekt*. Fredrikstad: Miljøbyprosjektet.

- Hernes, G. (1975) *Makt og avmakt: En begrepsanalyse*.
Bergen/Oslo/Trondheim: Universitetsforlaget.
- Hillier, J. (2002) *Shadows of power. An allegory of prudence in land-use planning*.
London : Routledge.
- Holmen, A.K.T. og Farsund, A.A. (2010) "Perspektiver på styringsnettverk og nettverkstyring".
I: Farsund, A.A. og Leknes, E. (red.): 29–54. I: *Norske byregioner: utviklingstrekk og styringsutfordringer*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Holsen, T. (1993) *Kjøpesentra og kommunal planlegging : en analyse av utviklingen av eksterne kjøpesentra og kommunale plan- og beslutningsprosesser på siste halvdel av 1980-tallet*.
Avhandling (PhD). Ås: Institutt for landskapsplanlegging, Norges landbrukshøgskole.
- Hultengreen, H. (1990) *Trippebåtene – samferdselsepoke i Nedre Glomma*. Sarpsborg: Hugin Forlag.
- Jacobsen, D. I. (2002) *Kommunepolitikere og kommunale byråkrater – hånd i hånd eller mann mot mann?* Rapport nr. 40. Oslo: Makt- og demokratiutredningen.
- Jacobsen, J. (2011) "Sterk kritikk mot tenketank", *Fredrikstad Blad*, publisert: 03.02.11.
Tilgjengelig: <<http://www.f-b.no/nyheter/sterk-kritikk-mot-tenketank-1.6003446>> [Besøkt 01.04.11]
- Jakobsen, S. M. og Heen, T. (2000) *Lokalsamfunnsprosjektet Lisleby*. Fredrikstad: Miljøbyprosjektet.
- Jensen, R. (2004) 'Hvordan styre arealbruk og transport når «governance» erstatter «governing»?', *Plan* (5): 4-11.
- Karterud, T. Ø. (2006) "Da handelen tok over etter bøndene", *Fredrikstad Blad*, 29.10.06: 21–23.
- Klavestad, L. O., Hansen, P. A., Hellstrøm, A. og Stenseth, P. (2003) *Stedsanalyse Tingvoll-Alvim*.
Sarpsborg: Sarpsborg kommune.
- Klavestad, L. O. (2006) "Vil kommuneplanen forsterke lokalsamfunnene – eller bidra til å viske dem ut?", *Fredrikstad Blad*, kronikk 15.09.06
- Koolhaas, R. (1995) 'The Generic City' i Koolhaas, R. og Mau, B. *S,M,L,XL*.
Rotterdam/New York: 010 Publishers/The Monacelli Press.
- Koolhaas, R. (2002) 'Junkspace'. *Obsolescence* (100): 175-190.
- Langeland, Å. (1972a) *Generalplan Rolvsøy kommune 1972. Bind I: Naturgrunnlag og miljøvern*.
Sarpsborg: Arkitekt Åge Langeland A/S.

Langeland, Å. (1972b) *Generalplan Rolvsøy kommune 1972. Bind II: Vekstanalyse med forslag til målsetting*. Sarpsborg: Arkitekt Åge Langeland A/S.

Lunder, M. (2011) " - Det virker som om folk liker å dra til Sverige", *Fredrikstad Blad*, publisert: 03.01.11. Tilgjengelig: <<http://www.f-b.no/nyheter/det-virker-som-om-folk-liket-a-dra-til-sverige-1.5927059>> [Besøkt 30.03.11]

Lågbu, Ø. (2009) "Sier ja til Høili-plan", *Fredrikstad Blad*, publisert: 07.04.09. Tilgjengelig: <<http://www.f-b.no/nyheter/sier-ja-til-hoili-plan-1.1798411>> [Besøkt 30.03.11]

Lågbu, Ø. (2010) "Vil slå sammen Fredrikstad og Sarpsborg", *Fredrikstad Blad*, publisert: 25.08.10. Tilgjengelig: <<http://www.f-b.no/nyheter/vil-sla-sammen-fredrikstad-og-sarpsborg-1.5566945>> [Besøkt 31.03.11]

Miljøverndepartementet (1993) Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging

Miljøverndepartementet (1999) *Rikspolitisk bestemmelse etter § 17-1 annet ledd i Plan- og bygningsloven om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder*. Publisert: 08.01.99 Tilgjengelig: <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-I/md/Lover-og-regler/1999/etableringsstopp_for_kjopesentre.html?id=260618> Besøkt 02.03.11.

Miljøverndepartementet (2009) *Framtidens byers avtaler*. Tilgjengelig: <<http://www.regjeringen.no/nb/sub/framtidensbyer/om-framtidensbyer/intensjonsavtalen.html?id=548063>> Besøkt 22.03.11.

Nielsen, B. (1974) *Nedre Glomma-regionen trafikkplan*. Oslo/Göteborg: Samfunnsteknikk VBB.

Niskanen, W.A. (1994) *Bureaucracy and Public Economics*. Aldershot: E. Elgar

NN Fredrikstad Blad (2009) "Vi må få mer liv i sentrum!", *Fredrikstad Blad*, publisert: 07.02.09. Tilgjengelig: <<http://www.f-b.no/nyheter/vi-ma-fa-mer-liv-i-sentrum-1.1794911>> [Besøkt 30.03.11]

Noreng, L. (2006) "Stopp og Obs! kan bli bygd sammen", *Sarpsborg Arbeiderblad*, publisert: 16.03.06. Tilgjengelig: <http://www.sa.no/lokale_nyheter/article2000993.ece> [Besøkt 01.04.11]

Noreng, L. (2009) "Frykter spredning av butikker og mer trafikk", *Sarpsborg Arbeiderblad*, publisert: 05.01.09. Tilgjengelig: <http://www.sa.no/lokale_nyheter/article4025834.ece> [Besøkt 18.04.11]

- NOU (1988) *Gode langsiktige utbyggingsmønstre*. NOU 1988:34.
Oslo: Norges offentlige utredninger.
- NOU (1989) *Kommuneinndelingen for byområdene Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og Hammerfest*. NOU 1989:16. Oslo: Norges offentlige utredninger.
- Nystad, J. F. (2008) "Utenfor byggeskikken" *Plan* (2): 2.
- Nystad, J. F. red. (2008) *Plan*, (6)
- Næss, A. (2006) *Tilbake til start? Erfaringer med kjøpesenterstoppen i fire fylker og hos fire kjøpesentereiere*. Oslo: Civitas.
- Næss, P. (1998) "Bebyggelsesstruktur og bærekraft": 35–46. I: Kleven, T. og Tesli, A. (red.) *By- og regionforskning for en bærekraftig utvikling: Refleksjoner ved NIBRs 30-årsjubileum*. NIBRs pluss-serie 2-98. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning..
- Offerdal, A. (1992) *Den politiske kommunen*. Oslo: Samlaget
- Overvåg, K., Higdem, U. og Guldvik, I. (2005) *Evaluering av fylkesplanleggingen i Østfold*. ØF-Rapport nr.: 22. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Pløger, J. (1997) "På sporet av byteorien": 5-40. I: Pløger, J. og Aspen, J. (red.) *På sporet av byen: lesninger av senmoderne byliv*. Oslo: Spartacus forlag.
- Pöyry (2010) *Hva former Nedre Glomma i fremtiden?* Oslo: Pöyry Management Consulting.
- Prang, R. (2011) "- Dårlig samarbeid bremser utviklingen i Nedre Glomma", *NRK Østfold*, publisert 12.02.11. Tilgjengelig: <<http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/ostfold/1.7504302>> [Besøkt: 30.03.11].
- Relph, E. C. (1976) *Place and Placelessness*. London: Pion.
- Røe, P.G., Eidheim, F. og Schmidt, L. (2002) *Sandvika i støpeskjeen: En sosiokulturell studie av stedsutvikling*. NIBR-rapport 2002:14. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Rolvsøy kommune (1982a) *Generalplan – del 1: Langsiktig del 1982-1993*. Rolvsøy: Rolvsøy kommune.
- Rolvsøy kommune (1982b) *Generalplan – del II: Kortsiktig del 1982-1985*.

- Rolvøy: Rolvsøy kommune.
- Røsnes, A. (1992) *Fysisk planlegging: Byer – tettsteder – spredtbygde områder*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Røsnes, A. (2005) "3. Byplanlegging – fra regulativt hierarki til nettverksmekanismer": 65–95. I: Fimreite, A.L. og Medalen, T. (red.) *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ*. Oslo: Spartacus Forlag.
- Rådberg, J. (2005) "Vi behöver en ny stadsbyggnadsmodell!": 117–124. I: Frank, G. (red) *Spelet om staden*. Stockholm: Formas Fokuserar.
- Sarpsborg kommune (2010) *Saksutskrift, Tunejordet - Obs/ Stopp – reguleringsplan, datert 19.02.10*
Tilgjengelig:
<http://www.sarpsborg.com/pub/multimedia/archive/00018/Bystyrets_behandling_18806a.pdf> [Besøkt: 30.03.11]
- Selstad, T. (2003) *Framtid for Østfold: Nye scenarier 2020*. ØF-rapport nr. 13/2003. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Sieverts T. (2003) *Cities without Cities: An Interpretation of the Zwischenstadt*. London: Spon Press.
- St. meld. nr 29 (1996-1997) *Regional planlegging og arealpolitikk*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- St. meld. nr 58 (1996-1997) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Statens vegvesen (2010) *Konseptvalgutredning: Transportsystemet i Nedre Glommaregionen*. Oslo: Statens vegvesen.
- Statens Vegvesen (2011) *Nasjonal vegdatabank*. Tilgjengelig:
<<http://svvgw.vegvesen.no/http://svvnvdbappp.vegvesen.no:7778/webinnsyn/anon/index>> [Besøkt 09.04.11].
- Steinbakk, H. (1982) *Planregnskap for Østfold 1981-1992: hovedresultater*. Rapporter fra statistisk sentralbyrå 82/35. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Strand, A. (1998) "Bærekraft og transportpolitikk i by": 47–56. I: Kleven, T. og Tesli, A. (red.) *By- og regionforskning for en bærekraftig utvikling: Refleksjoner ved NIBRs 30-årsjubileum*. NIBRs pluss-serie 2-98. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Strøm, Ø. (1989) *Jo mere vi er sammen...?: sluttrapport fra prosjektet "Kommunestrukturen i Fredrikstad-distriktet"*. Fredrikstad: Stiftelsen Østfoldforskning.

Stugu, O.S. (2006) "Fra ting til tegn": kap 21. I: *Norsk byhistorie: Urbanisering gjennom 1300 år*. Oslo: Pax forlag.

Sunde, H., Norli, H.B. og Bjerved, L. (2008) *Langsiktig arealstrategi for Østfold*. Sluttrapport 05.16.2008. Sandvika: Asplan Viak.

Torgersen, E. og Karterud, T.Ø. (2011) "Fem kommuner med underskudd", *NRK Østfold*, publisert: 17.03.2011. Tilgjengelig:
<<http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/ostfold/1.7552936>> [Besøkt: 30.03.11]

Tune generalplanrådet (1975) *Generalplan for Tune*. Tune: Tune kommune.

Tune kommune (1989) Utkast til generalplan. Ikke stadfestet.

Weber, M. (1978) *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.

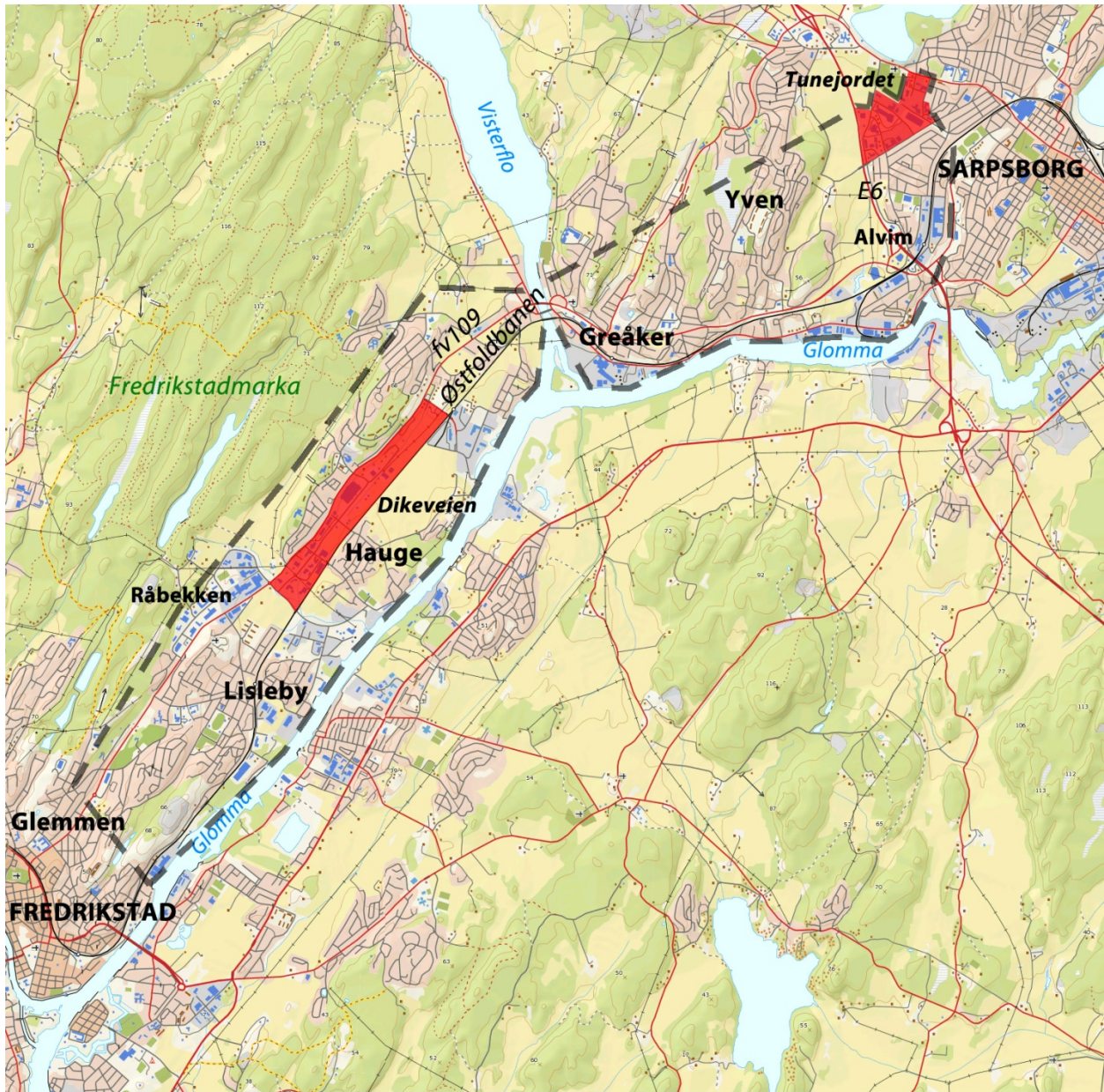
Østerud, Ø., Engelstad, F og Selle, P. (2003) *Makten og demokratiet. Sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal.

Østfold fylkeskommune (2006) *Areal og transportplan Nedre Glomma: 2. generasjon – Fylkesdelplan*. Vedtatt av Fylkestinget 2. mars 2006. Sarpsborg: Østfold fylkeskommune.

Østfold fylkeskommune (2009a) *Fylkesplan for Østfold: Østfold mot 2050*. Fylkesplanperioden 2009–2012. Sarpsborg: Østfold fylkeskommune.

Østfold fylkeskommune (2009b) *Fylkesplan for Østfold: Østfold mot 2050. Kortversjon*. Fylkesplanperioden 2009–2012. Sarpsborg: Østfold fylkeskommune.

Østfold fylkeskommune (2011) *Regional transportplan (RTP) for Østfold 2011-2014: Planprogram*. Høringsutkast, januar 2011. Sarpsborg: Østfold fylkeskommune.



Fredrikstad/Sarpsborg

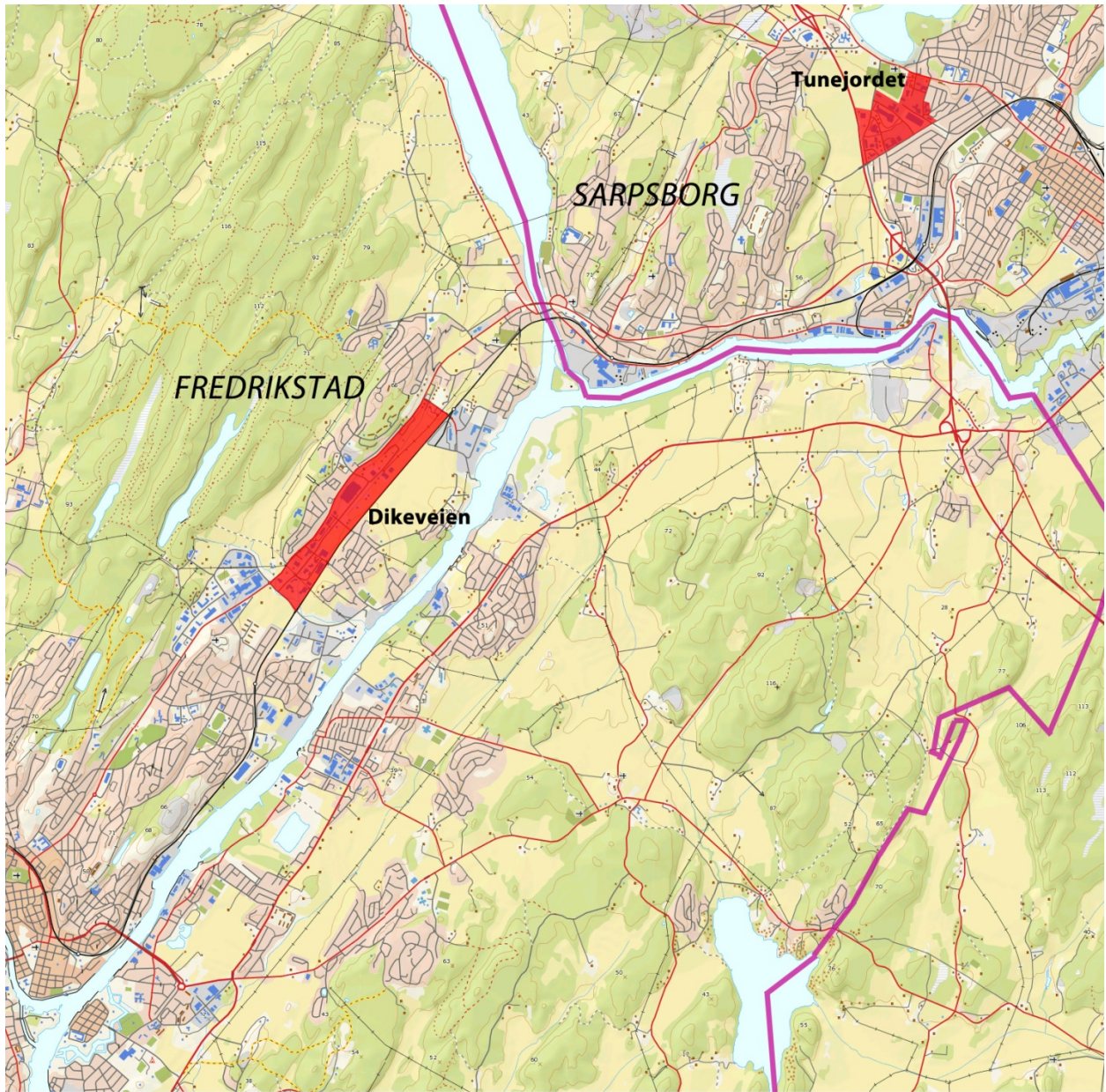
— — — Studieområde

■ Case

Målestokk: 1: 75 000

Kartgrunnlag: Statens kartverk

Figur 1. Studieområde (Illustrasjon: S. Syversen. Bakgrunnskart: NGU Arealis).

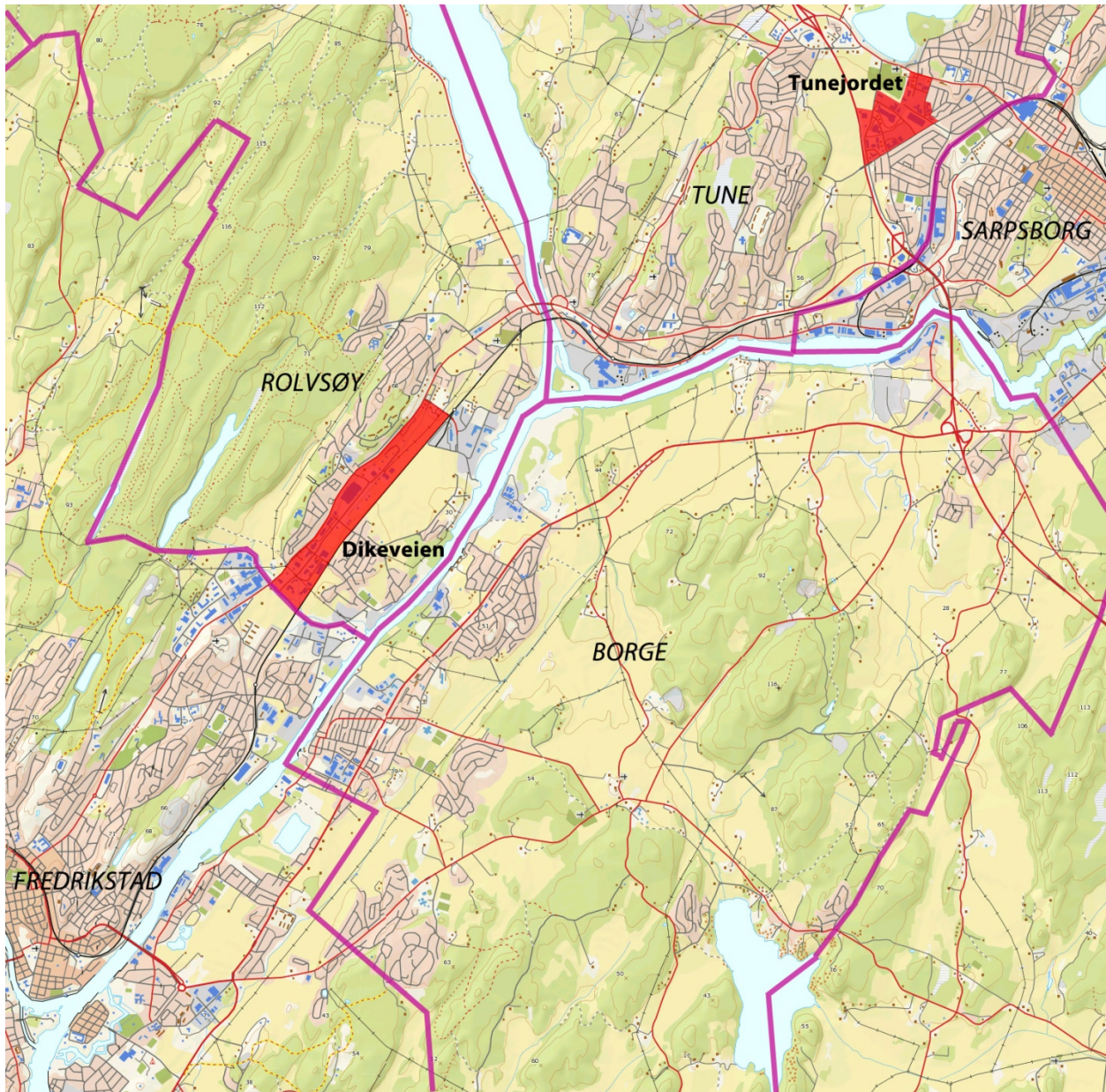


Kommunestruktur

— Kommunegrense

Kartgrunnlag: Statens kartverk

Figur 2. Nåværende kommunestruktur (Illustrasjon: S. Syversen. Bakgrunnskart: NGU Arealis).



Historisk kommunestruktur

Fredrikstad kommune

Rolvsøy kommune

Tune kommune

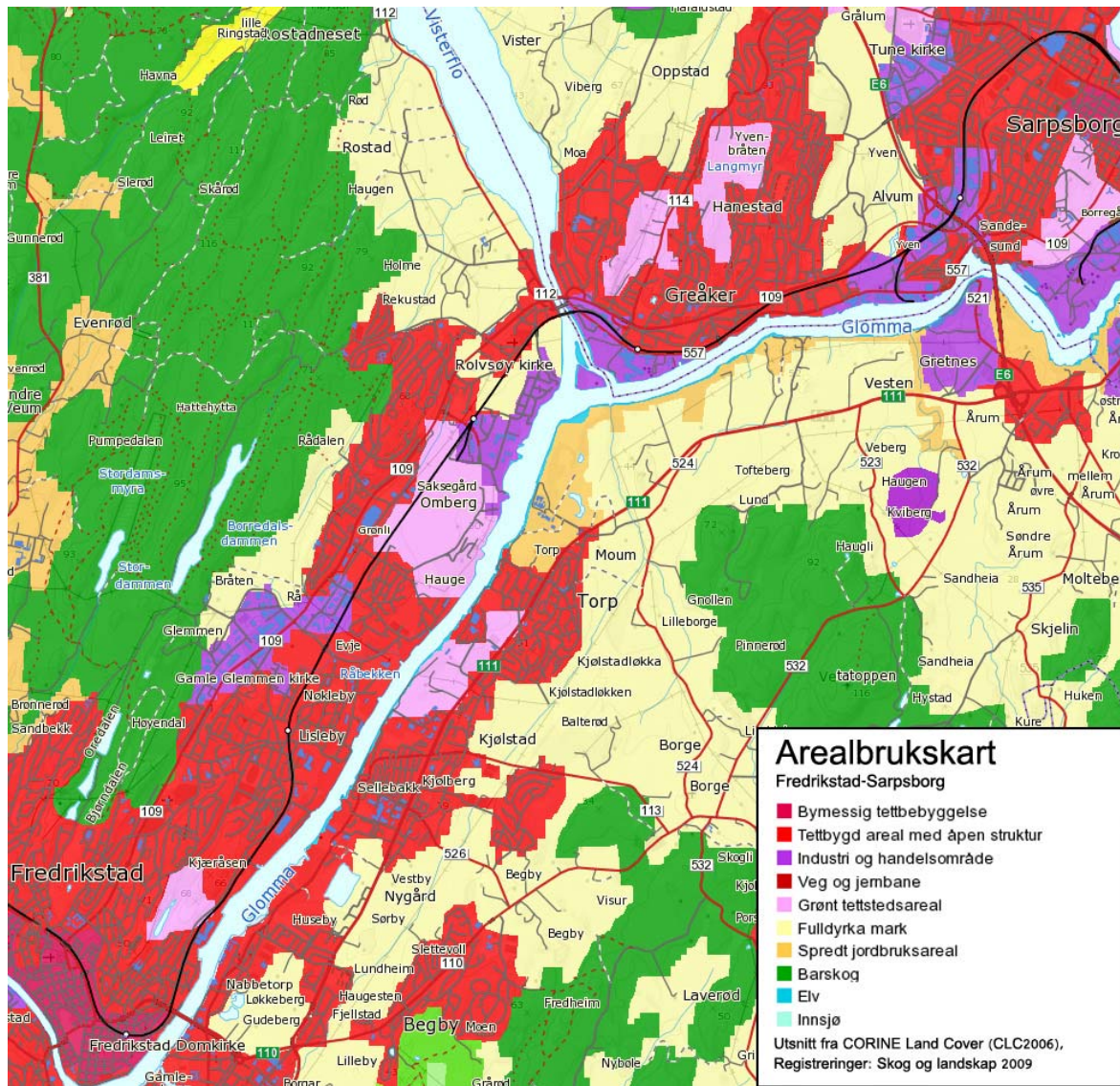
Sarpsborg kommune

del av Fredrikstad fra 1994

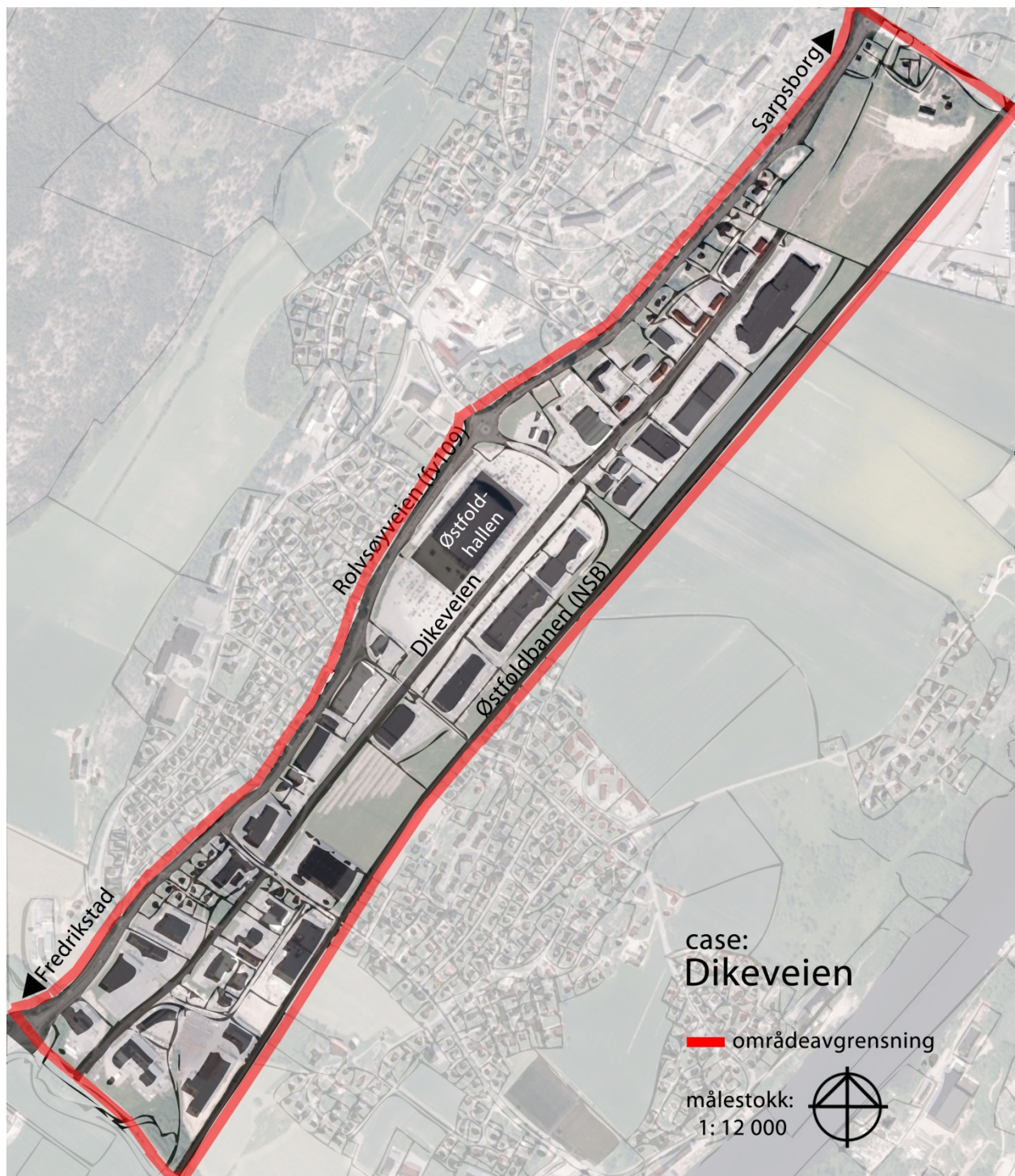
del av Sarpsborg fra 1992

Kartgrunnlag: Statens kartverk

Figur 3. Historisk kommunestruktur (Illustrasjon S. Syversen. Bakgrunnskart: NGU Arealis).



Figur 4. Arealbrukskart. Viser arealbruk i området mellom Fredrikstad og Sarpsborg bykjerner. Utsnitt fra CORINE.



Figur 6. Dikeveien. (Illustrasjon: S. Syversen. Bakgrunnsgrunnlag: Norge i bilder.)



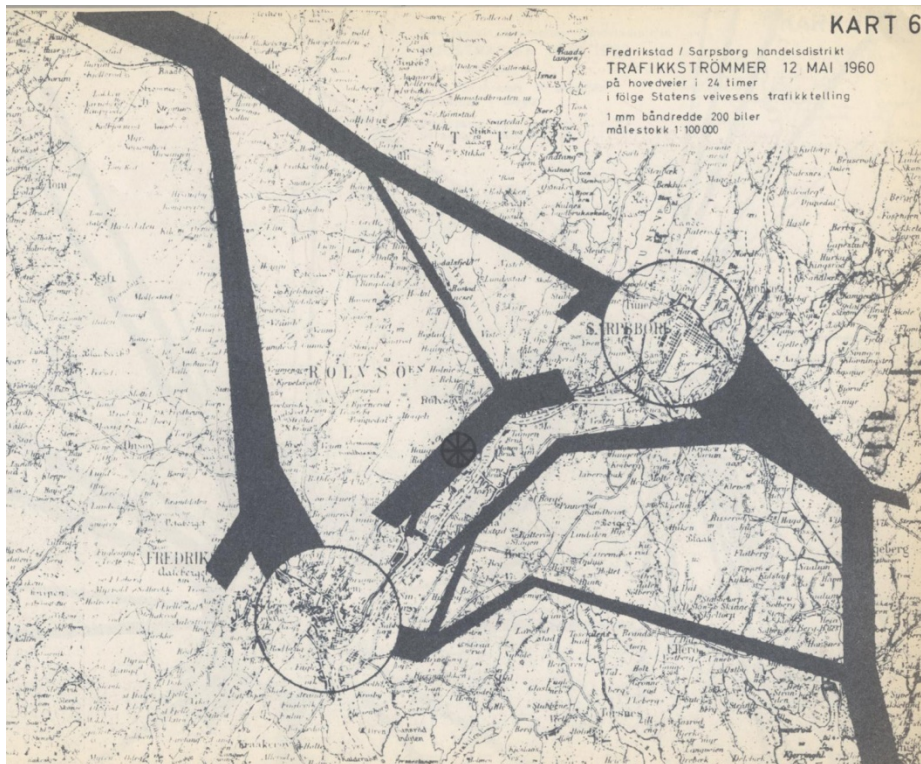
Figur 7. Østfoldhallen. Bildet tatt før gjennomføring av reguleringsplan Del av Dikeveien. Bildeutsnitt fra Blom.



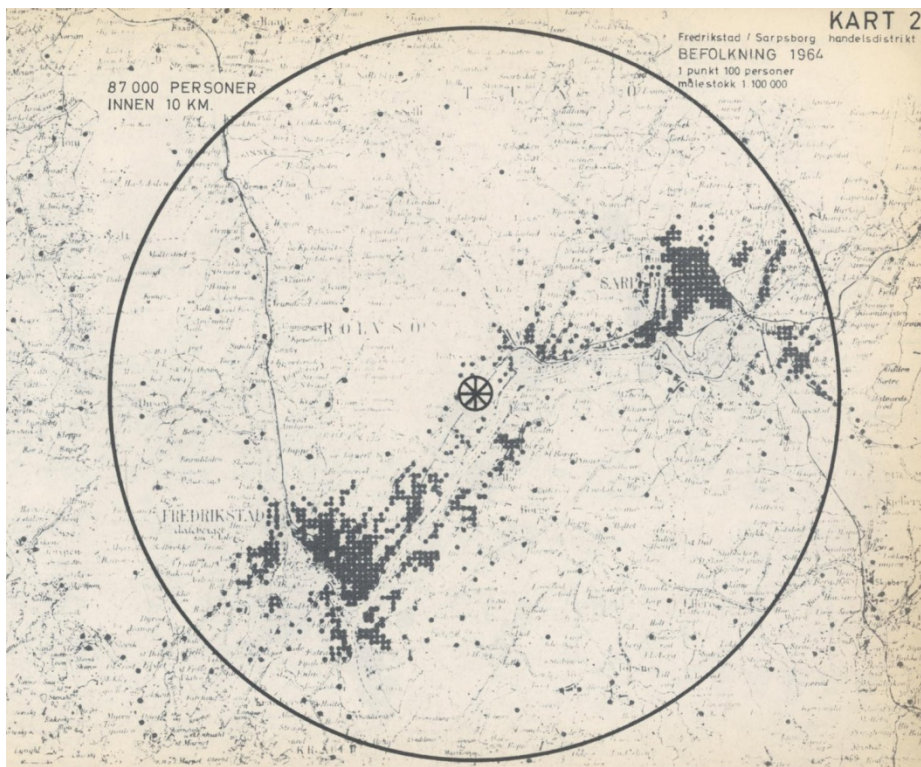
Figur 8. Seljeveien/Dikeveien. Søndre del av case Dikeveien. Bildeutsnitt fra Blom.



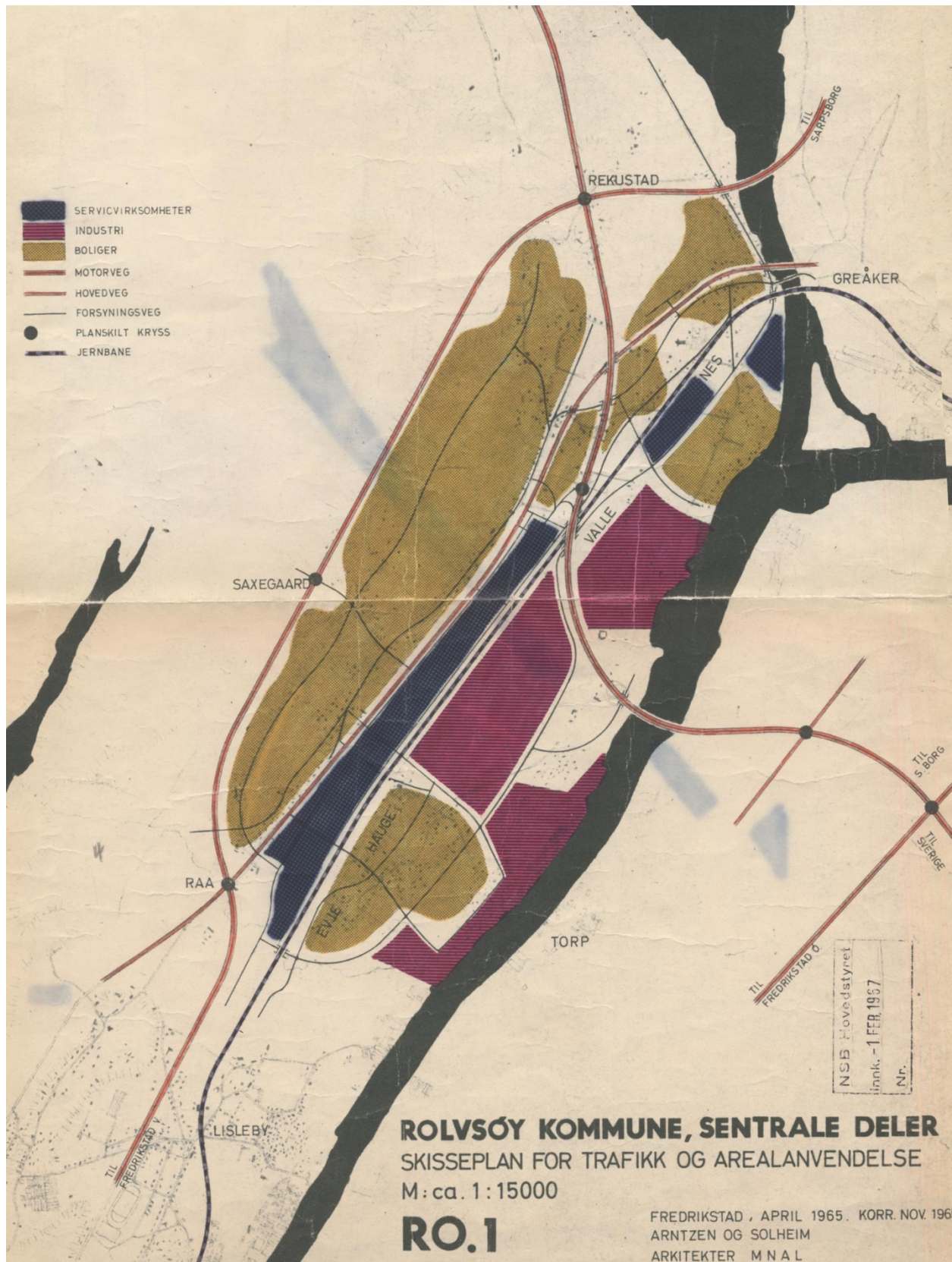
Figur 9. Blandet arealbruk innenfor case Dikeveien. Bildeutsnitt fra Blom.



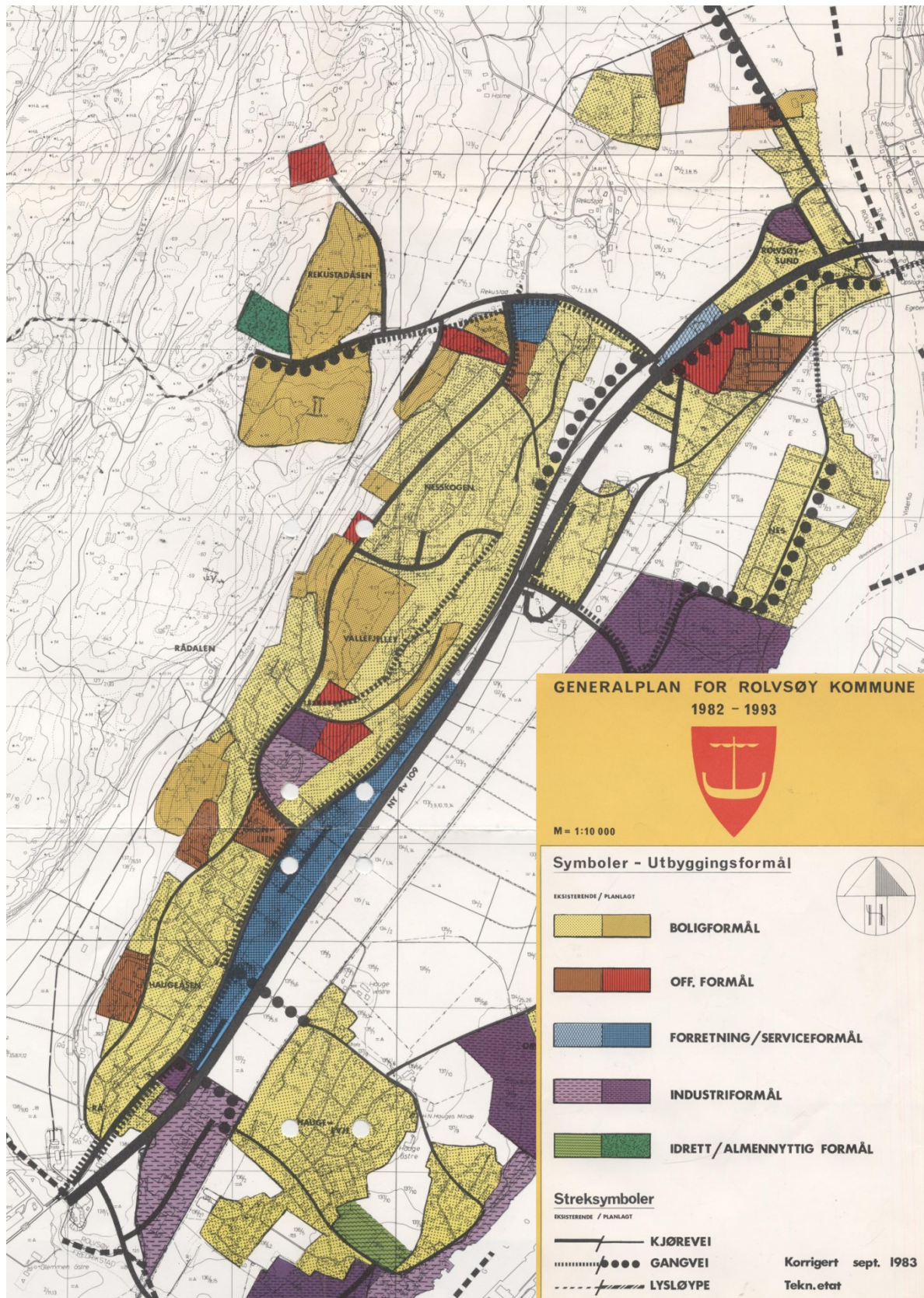
Figur 10. Trafikkstrømmer i Nedre Glomma 1960. Kart fra Arntzen og Solheims kjøpesenterutredning i Rolvsøy. Senterets plassering er angitt som sirkel med linjer.



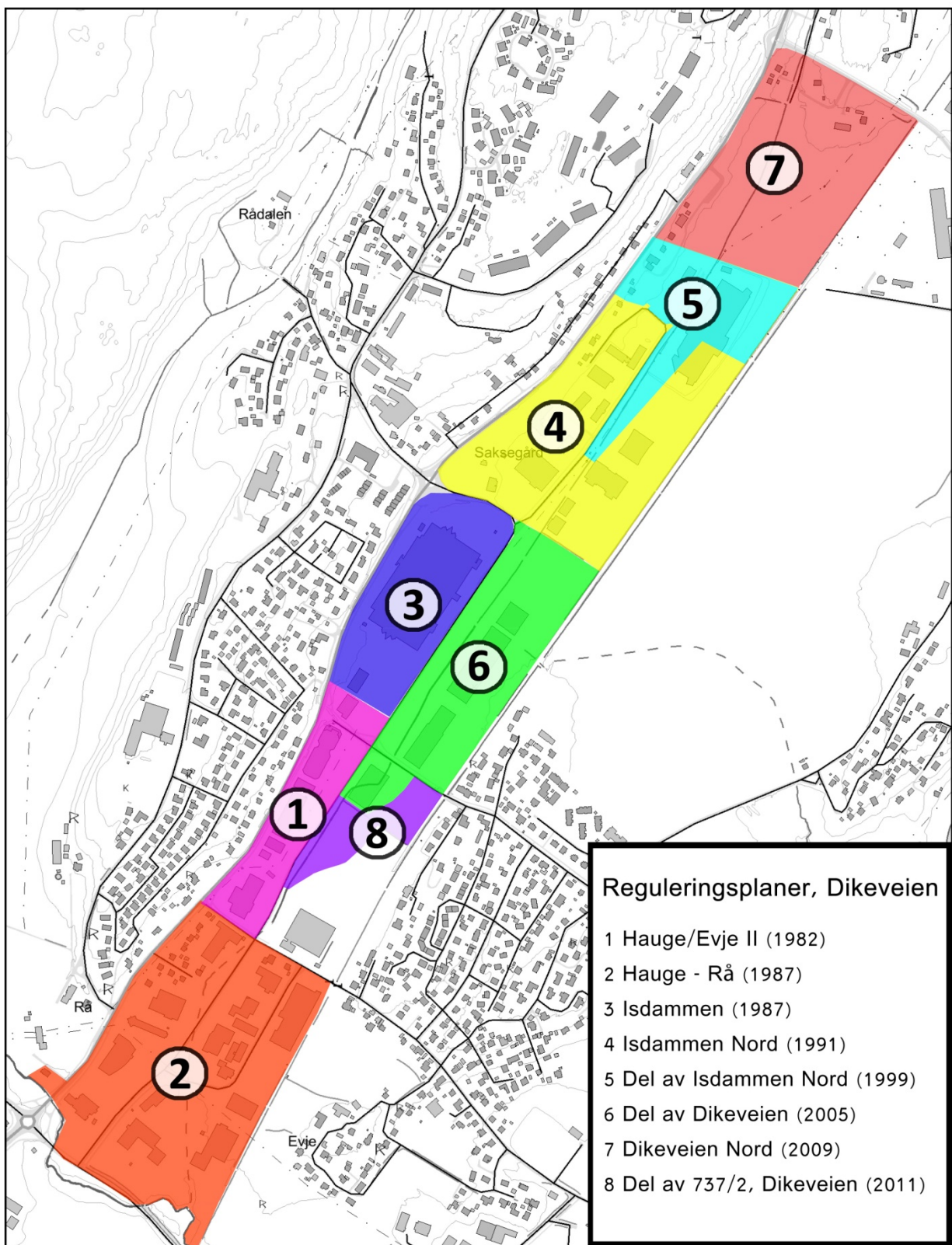
Figur 11. Influensområde 1964. Senterets antatte influensområde med bosettingsmønsteret i 1964. Kart fra Arntzen og Solheims kjøpesenterutredning. Senterets plassering er angitt som sirkel med linjer.



Figur 12. Kart fra Arntzen og Solheims kjøpesenterutredning.

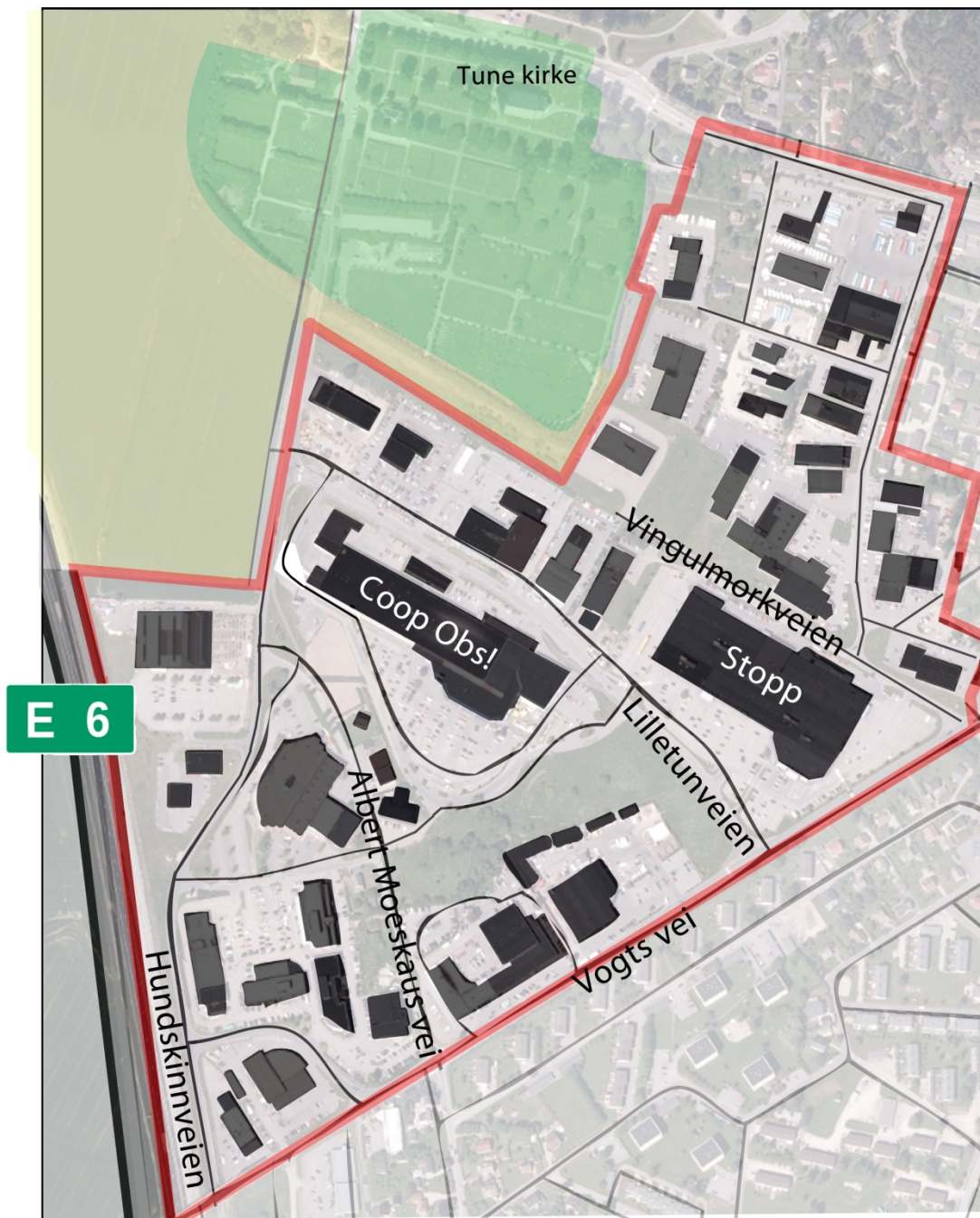


Figur 13. Generalplankart Rolvsøy 1983.



Figur 14. Oversikt reguleringsplaner, Dikeveien. (Illustrasjon: S. Syversen. Bakgrunnskart og planinformasjon: Fredrikstad kommunes karttjeneste)

case:
Tunejordet



Målestokk: 1 : 7000



Figur 15. Tunejordet. (Illustrasjon S. Syversen. Bakgrunnsgrunnlag: Norge i bilder).



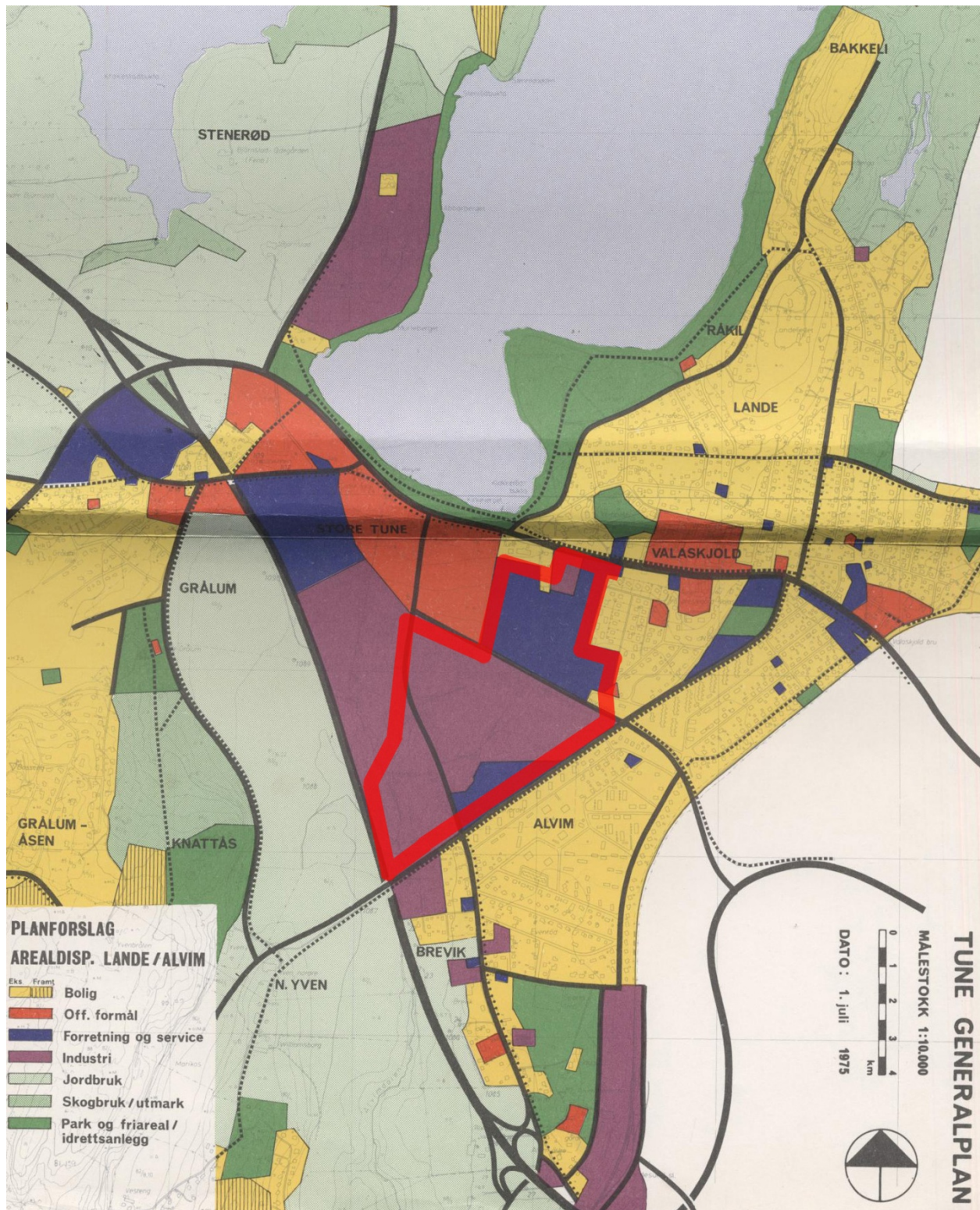
Figur 16. Flyfoto over Tunejordet (sett fra nord mot sør). Flyfoto fra reguleringsplan Obs/Stopp.



Figur 17. Del av Tunejordet. Til venstre Stopp og til høyre Obs!. Bildeutsnitt fra Blom.



Figur 18. Blandet arealbruk innenfor case Tunejordet. Bildeutsnitt fra Blom.



Figur 19. Utsnitt fra plankartet til Tune generalplan 1975 Lande/Alvim. Case Tunejordet er markert med røde streker.