



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2016 30 stp
Institutt for landskapsplanlegging

Skjeve maktforhold i det norske plansystemet: Selektiv bruk av regional planlegging

Unequal Power Relations in the Norwegian
Planning System: Selective Use of Regional
Planning

Ammar Bajraktarevic
By- og regionplanlegging

Bibliotekside

Tittel:

Maktforhold mellom politikere og administrasjoner i det norske plansystemet

Title:

Power Relations between Politicians and Administrations in the Norwegian Planning System

Forfatter: Ammar Bajraktarevic

Hovedveileder: Jin Xue, Førstemanuensis ved Institutt for landskapsplanlegging, NMBU.

Biveileder: Sebastian Peters, Stipendiat ved Institutt for landskapsplanlegging, NMBU.

Sideantall: 86

Opplag: 4

Emneord: Makt, makt i arealplanlegging, maktforhold mellom aktører, Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, samordnet areal og transportplanlegging, bybåndet, regionale byer.

Keywords: Power, power in spatial planning, power relations between actors, Regional plan for coordinated spatial and transport planning in Oslo and Akershus, coordinated spatial and transport planning, urban area, regional cities.

Forord

Denne masteroppgaven konkluderer mitt femårige studieløp i by- og regionplanlegging ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU). Oppgaven er skrevet våren 2016, og tilsvarer 30 studiepoeng.

Idet jeg skriver dette får jeg mange tanker og følelser mens jeg ser tilbake på de siste fem årene, og alt jeg har gjort og drevet med. Den reisen har vært med på å skape denne masteroppgaven. Det siste halvåret har vært preget av en stor mengde arbeid jevnt fordelt utover semesteret. Til tider har prosessen vært vanskelig, men samtidig utrolig interessant og lærerik.

Jeg mener at arbeidet har gitt meg dypere innsikt i makt om arealplanlegging, og at det forhåpentligvis vil gi meg både inspirasjon og støtte i mitt fremtidige arbeid.

Det er mange jeg kan takke for inspirasjon, støtte og som på ulike måter har bidratt til å gjøre dette arbeidet mulig. Jeg vil overrekke en takk til mine veiledere Jin Xue og Sebastian Peters som har bistått og veiledet meg gjennom prosessen med å skrive en masteroppgave. Takk til mine venner i klassen som gjennom kollokviearbeid har samarbeidet om å videreutvikle masteroppgavene våre. Takk til foreldrene mine som har støttet meg hele veien og hjulpet meg med å gjøre masteroppgaven bedre.

Det har vært et utrolig bra semester.

Ås, juni 2016

Ammar Bajraktarevic

Abstrakt

Planprosesser på lokalt nivå blir noen ganger stanset som følge av innsigelser fremmet fra overordnede planmyndigheter. Allikevel er det usikkert i hvor stor grad disse innsigelsesprosessene kunne blitt unngått. Samtidig har Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) med Jan Tore Sanner som statsråd satt seg som mål å effektivisere norsk planlegging ved å fjerne såkalte tidstyver.

Semistrukturerte dybdeintervju med dokumentanalyse har belyst viktige aspekter av hvilke forhold de ulike aktørene har til hverandre. Intervjuene begrenset seg til relevante fagfolk med kunnskap om planprosessene fra case-området i Bærum kommune på Bekkestua og Fossum. I tillegg ble andre fagfolk med godt innsyn i plan- og innsigelsesprosesser også intervjuet, samt sjefen for Planutvalget i Bærum kommune. Dette resulterte i syv separate dybdeintervju som ble utført på arbeidsplassene til disse personene, fullt anonymisert. Opptak og transkribering ble brukt for å samle inn og bearbeide dataene. Dette prosjektet har vart i ca. fem måneder.

Resultatene har vist gjennom intervjuene at interesser bak forslag til områder som avviker fra regionale planer og føringer driver disse forslagene. Oppgaven viser hvordan maktmekanismer blir brukt som virkemiddel for å fremme disse områdene. Særinteresser fra ulike aktører, og manglende åpen dialog mellom aktører og myndigheter trekkes frem som hovedårsaker bak unødvendige innsigelsesprosesser.

Bedre kommunikasjon mellom politikere og administrasjoner i det norske plansystemet kan bidra til å gjøre selektiv bruk og oppfølging av regional planlegging mindre fremtredende enn det er i dag.

Abstract

Planning processes at the local level are sometimes halted owing to objections submitted from regional and national planning authorities. Yet it is uncertain to what extent these objections processes could be avoided. Meanwhile, the Ministry of Local Government and Modernisation with Jan Tore Sanner as minister, set a goal to streamline the Norwegian planning by removing so-called time-thieves from the planning processes.

Semi-structured in-depth interviews with document analysis have illuminated important aspects of what relations the different actors have with each other. The interviews were limited to relevant professionals with knowledge of the planning process from the case in Bærum municipality and the areas of Bekkestua and Fossum. In addition, other professionals with valuable insight into the planning and objection processes also interviewed, as well as the chief of the planning committee in Bærum municipality. This resulted in seven separate and completely anonymous in-depth interviews conducted at the interview subjects work places. Recording and transcribing was used to collect and process data. This project has lasted for about five months.

The results have through the interviews shown that interests behind proposals for areas that deviate from regional plans and guidelines driving these proposals. The thesis shows how power mechanisms are being used as an instrument to promote these areas. Vested interests from various stakeholders, and lack of open dialogue between stakeholders and authorities is cited as the main reasons behind unnecessary objection processes.

Better communication between politicians and administrations in the Norwegian planning system can help to make selective use and monitoring of regional planning less prominent than it is today.

Innholdsfortegnelse

Introduksjon	11
Innledning	12
Personlig bakgrunn for oppgaven	13
Mål og problemstilling.....	14
Metodedesign.....	17
Innledning	18
Dokumentanalyse.....	18
Semistrukturert dybdeintervju	19
Oppgavebegrensning.....	19
Analyse av innhentede data	19
Etikk.....	20
Evaluering av kvalitative undersøkelser	20
Teoretisk rammeverk.....	23
Innledning	24
Makt og makt i planlegging	24
Politisk styring og styringslogikker	27
Fler-nivåstyring- og administrasjon	28
Sammenhengen mellom de ulike teoriene.....	29
Case-områdene	33
Det norske plansystemet	34
Viktige planleggingsbegrep.....	34
Valg av case-område i Bærum kommune	38
Bekkestua.....	39
Fossum.....	40
Aktører fra offentlige organer i case-området.....	40

Empiri og analyse.....	45
Ønsket utbygging og samordning i planlegging.....	46
Lokalpolitikkerne og tilrettelegging for utvikling.....	54
Rasjoner bak lokalpolitikernes selektive bruk	59
Oppsummering av analyse.....	60
Drøfting.....	67
Konsekvenser av selektiv bruk og oppfølging.....	68
Refleksjoner rundt teorien i oppgaven	70
Slutninger	73
Selektiv bruk og oppfølging av regional plan	74
Oppgavens betydning for norsk planlegging.....	75
Anbefalinger.....	77
Dialog.....	78
Referanseliste	80
Vedlegg.....	83

Figurliste

Fig: 1. Plansamarbeidets vedtatte utviklingsretning.....	35
Fig: 2. Bærum i indre Osloregionen.....	36
Fig: 3. Bekkestua og Fossum i indre Osloregionen	38
Fig: 4. Bekkestua i Bærum	39
Fig: 5. Fossum i Bærum	40
Fig: 6. Offisielle planhierarkiet i Norge	47
Fig: 7. Utbygging etter nåværende utviklingstrend	48
Fig: 8. Scenario én der kommunen har økt makt gjennom politisk innflytelse	63
Fig: 9. Scenario to der regionale myndigheter har oppnådd mer makt	64

Introduksjon

Dette kapitlet vil først introdusere hele oppgaven med en problemformulering. Deretter vil den personlige interessen og bakgrunnen bli beskrevet. Til slutt vil formål og problemstilling legge hovedretningen for oppgaven.

Innledning

Norge har et system av offentlige myndigheter som strekker seg over tre nivå. Dette systemet fungerer ikke alltid like optimalt, noe som vil bli analysert og drøftet i oppgaven. De ulike offentlige organene har både ulike arbeidsoppgaver og myndighetsområder. Dette er i likhet med de fleste andre europeiske plansystem en såkalt fler-nivåstyring- og administrasjon. De tre nivåene består av det tradisjonelle hierarkiet av et lokalt (kommunal), regionalt (fylke) og et nasjonalt (departement) nivå. Disse skal være med på å sikre en sammenhengende rød tråd i planleggingen på alle nivåer. Planbestemmelser, føringer og retningslinjer vedtatt ved høyere plannivåer skal følges videre nedover i planhierarkiet.

Som regel er ikke disse overordnede planene og føringene vedtatt av kommuner, og er derfor bare veiledende. Allikevel må lokale myndigheter i utgangspunktet følge overordnede planmyndigheters føringer. Dette fører til en spesiell situasjon der mottar planer og retningslinjer, men har anledning til å fremme områder som ikke nødvendigvis følger disse retningslinjene. Noen ganger oppnår de å få dispensasjon for et såkalt problematisk område. Denne gråsonen i arealplanleggingen utvikler seg derfor fra å bare være en spesiell situasjon til å bli et slags uoffisielt virkemiddel kommunen kan bruke til å styre utviklingsretningen etter deres ønske.

I praksis er kommunen ofte enige med overordnede myndigheter om hvilken generell utviklingsretning kommunen bør utvikle seg i. De gangene lokalpolitikere fremmer et problematisk område er dette i stor grad forårsaket av påvirkning av andre aktører. Dette fører til en situasjon der lokalpolitikernes ønske om utbygging medfører at regionale planmyndigheter fremmer innsigelse mot disse forslagene med hensyn til strid imot deres planer og føringer.

Som følge av at regionale planmyndigheter fremmer innsigelse starter en stor prosess der alle aktuelle parter møtes for å mekle. Dette stanser selve planprosessen i kommunen. Hvis mekling ikke fører frem kan kommunen velge å føre saken videre frem mot departementet der en endelig avgjørelse blir satt. Dette medfører store kostnader for samfunnet i form av tid, penger og ressurser ettersom store mengder tidsarbeid blir brukt på innsigelsesprosessen.

Statsråd for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) Jan Tore Sanner har ved flere anledninger ytret ønske om effektivisering av norske planprosesser. En kritisk analyse av hvilke årsaker som ligger bak en del av innsigelsesprosessene vil være nyttig for å se om man på en god måte kan effektivisere planprosessene ved å slippe en hyppige innsigelsesprosesser i kommunal planlegging.

I tillegg er påstanden om at det finnes mulig selektivt bruk og utøvelse av regionale planer og føringer på lokalt plan basert på uttalelser fra flere fagfolk, personer i planadministrasjonen i kommuner samt generell mediadekning. Konflikten mellom lokale og regionale planmyndigheter er velkjent i den offentlige diskursen. Denne konflikten blir også belyst av planteoretikere som Bent Flyvbjerg (2001).

Bærum kommune vil bli brukt som det praktiske eksemplet i oppgaven. En vurdering ble tatt med bakgrunn av tips fra to forskere fra Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). Bærum er en kommune der utbyggingspresset er stort, og kommunen leter etter områder for å finne plass til den prognoserte befolkningsveksten. Kommunen er Norges femte største kommune, og har derfor spesielle utfordringer som drabantby til Oslo by. Dette er grunnen til at Bærum er interessant,

selv om kommunen offisielt er enige med overordnede planmyndigheter og har samarbeidet med dem i utarbeidingen av den nye regionalplanen fra Plansamarbeidet.

Problematikken rundt selektiv bruk og oppfølging av regional planlegging vil primært være sentrert rundt Bærum kommune som case-område, men oppgavens hovedfokus er selektiv bruk og oppfølging av regional planlegging som et problem-basert studie.

To distinkte områder i Bærum blir analysert: Bekkestua og Fossum. Disse områdene er veldig ulik karakter, og valget av disse skal vise til den komplekse situasjonen i en kommune. Disse områdene skal vise at det i en og samme kommune kan eksistere tilfeller hvor kommunen velger å følge eller avvike fra overordnet planlegging. Dette gjelder heller ikke bare Bærum kommune, som vist gjennom uttalelser fra intervjusubjektene om andre tilfeller i Osloregionen flere steder i oppgaven.

Personlig bakgrunn for oppgaven

Makt i planlegging er et tema jeg ble først kjent med i Planteori som er et kurs på by- og regionplanleggingsstudiet. Det slo meg som veldig interessant, men samtidig like vanskelig. I løpet av kurset jobbet jeg mye med de skriftlige innleveringsoppgavene, og ble derfor godt kjent med de ulike tematikkene. Det ble raskt klart for meg at litteraturen også var relevant for min masteroppgave. Allikevel var et videre dypdykk i litteraturen nødvendig for å få en bedre forståelse av temaene makt og styring. Det mest spennende med temaet er at det er såpass nytt og fortsatt i utvikling at man lett kan plukke det opp og jobbe kreativt med det. Det er også et tema som har interessert meg personlig i en del år i andre felt som politikk. Mest sannsynlig var det årsaken til at jeg syntes temaet var så spennende da jeg først kom i kontakt med det i Planteori, og dernest motivasjonen til å bruke det i masteroppgaven.

Mål og problemstilling

Ettersom problematikken handler om selektiv oppfølging og bruk av regional planlegging, er oppgavens formål å belyse dette fenomenet. Den skal gi en forklaring ut ifra maktteori om hvordan hvilke mulighetsrom ulike aktører har for å skape denne type situasjoner med unødvendige innsigelsesprosesser. Til slutt vil dette drøftes, og det vil bli gitt anbefalinger for hva som kan gjøres med problematikken. For øvrig betegnes selektiv oppfølging og bruk av regional planlegging som «problematikken» i resten av oppgaven.

Følgende problemstilling legger derfor grunnlaget for oppgaven:

Hvordan og hvorfor bruker – og følger kommuner den regionale planleggingen selektivt?

How, and why do municipalities use and follow regional planning selectively?

Problemstillingen er formulert slik for å gi en forklaring på hvilke spesifikke maktmekanismer og virkemidler ulike aktører bruker for å fremme sine interesser i den lokale planleggingen. Problemstillingen skal også belyse hva rasjonaliteten bak ulike utviklingsretninger er, og til slutt drøfte konsekvensene av disse.

De følgende fire delspørsmålene har blitt formulert for å gi hovedproblemstillingen et bedre grunnlag for besvarelse:

Hvordan skiller foretrukket utbyggingsmønster mellom kommune, region og stat seg fra hverandre, og i hvilken grad er de samordnet?

Hvilke faktorer påvirker lokalpolitikerne i en planprosess?

Hva er rasjonalene for at kommunen følger regional planlegging selektivt?

Hvilke konsekvenser har selektiv bruk og oppfølging av den regionale planleggingen?

Metodedesign

Denne delen vil ta for seg forskningsdesignet, og gir derfor først en beskrivelse på hvilke metoder som blir anvendt i oppgaven. I tillegg vil en forklaring på hvorfor akkurat disse har blitt valgt bli gitt. Deretter vil oppgavebegrensning og analyse av innsamlede data bli drøftet. Til slutt vil en kort oppfatning av oppgavens etikk, samt en vurdering av den kvalitative undersøkelsen bli foretatt.

Innledning

Metode er beskrevet av Johannessen m.fl. som «...å følge en bestemt vei mot et mål» (Johannessen, Asbjørn et al. 2011 s. 33). Samfunnsvitenskapelig metode er videre definert som en måte å analysere informasjonen man har hentet om virkeligheten (ibid. s. 33). Valg av kvalitativ metode istedenfor kvantitativ metode har utgangspunkt i flere grunner: Kvantitative metoder krever gjerne store mengder talldata, samt en effektiv måte å hente inn disse dataene på (ibid. s. 257-258). Etersom grunnlaget for oppgaven består av et forholdsvis lite univers, og informasjonsgrunnlaget tilsynelatende er sentrert hos få analyseenheter virker der derfor mer hensiktsmessig å benytte seg av kvalitativ metode som betegnes som tekstenes tale av Johannessen m.fl. (ibid. s.103).

Et annet argument som gjør et valg av kvalitativ metode mer tiltrekkende er selve problemstillingen og dets delspørsmål. Selve case-området som er valgt ut gjør det lettere å belyse problematikken som skal undersøkes (ibid. s. 103-104). De følgende to metodene som blir brukt i oppgaven med casestudie som fremgangsmåten for oppgaven.

Dokumentanalyse

Dokumentanalyse defineres som en måte å analysere biter med tekst ved bruk av ulike analyseverktøy (Silverman, David 2011 s. 229-230). Analyse av innhentede data blir omtalt i avsnittet nedenfor med samme navn. Silverman nevner noen fordeler ved bruk av dokumentanalyse, som tilgjengeligheten til tekstdokumenter, noe som samsvarer godt med at offentlige dokumenter, deriblant planprosesser, skal være offentliggjort etter offentleglova (offl.) § 3 (Offentlighetslova 2009). En dokumentanalyse vil også gjøre det lettere å se hva de offisielle holdningene til kommunen er.

Dokumentanalyse ble valgt i utgangspunktet som grunnlaget for oppgaven, men har etter hvert blitt den sekundære formen for metode i oppgaven. Grunnen til dette er innholdet i de ulike datakildene. I dokumenter som kommuneplanen og private reguleringsplanforslag kan man finne den offisielle politikken og planleggingsstrategien, men ved å intervjuer nøkkelpersoner tilknyttet case-området om problematikken, får man i mye større grad avdekket en del rasjonaliteter. Det er en del skjulte meninger, tanker og holdninger bak teksten til offentlige organer og private reguleringsplanforslag som ikke kommer frem i offisielle dokumenter som kommuneplanen og reguleringsplaner. I disse dokumentene er det som regel det positive ved en viss utvikling som trekkes frem. Derfor kan man ikke få et fullstendig innblikk i maktrelasjonene i de offisielle dokumentene. Offentlige dokumenter vil derfor være et innblikk i hva som blir fortalt på overflaten. Det er også viktig for å forstå hva som blir fortalt offentlig, og intensjoner og andre meninger som blir holdt skjult av ulike årsaker. Dokumentanalysen skal også bidra til å forklare første delspørsmålet om hvordan forholdet mellom ønsket utviklingsretning er sammenfallende eller spriker mellom de tre plannivåene.

For å gjennomføre dokumentanalysen vil relevante offentlige dokumenter fra organer som Bærum kommune, Akershus fylkeskommune, Fylkesmannen i Oslo og Akershus og KMD hentes fram og leses. Formålet med dokumentanalysen er å forstå hva som blir sagt i den offentlige diskursen gjennom disse offisielle plandokumentene.

Plandokumenter fra Bærums kommuneplan for 2015-2030 med arealdelens bestemmelser og retningslinjer vil bli gjennomgått. Fra kommunen vil også reguleringsplandokumenter være gjenstand for analyse. Disse er vedtatte reguleringsplaner for Bekkestua Nord og Kolsåsbanen, Tjernsrud

– Bekkestua i området Bekkestua. På Fossum er det privat reguleringsplanforslag fra tomteier Løvenskiold som omhandler Fossum Bruk og omegn som vil bli analysert. Fra regionale og nasjonale planmyndigheter er det Plansamarbeidets samordnet areal og transportplan som vil bli brukt i analysen.

Semistrukturert dybdeintervju

Ifølge Kvale og Brinkmann er kvalitative forskningsintervjuer strukturerte samtaler som har formål å hente ut spesifikk informasjon (Johannessen, Asbjørn et al. 2011). Semistrukturerte, eller delvis strukturerte dybdeintervju, er en type intervju med et intervjuobjekt der selve intervjuformen følger en forhåndslaget intervjuguide. Allikevel kan personen som intervjuer gå frem og tilbake i intervjuguiden, samt veksle mellom temaer og spørsmål (ibid. s. 145).

Valg av semistrukturert intervju baserer seg i stor grad på at det i undersøkelsen av skriftlige kilder i kommune, region og stat ble avdekket hvilke personer som sitter med nøkkeltunnskap som kan hjelpe til med å belyse problematikken på en god måte. Dette er personer som jobber med planlegging i praksis tilknyttet case-områdene jeg har valgt, samt øvrige analyseobjekter i fylkeskommunen og statlige aktører. Helt spesifikt vil dette i hovedsak være en kommuneplanlegger og kommunaldirektør for samfunn fra kommunen, i tillegg til varaordfører som også er sjef for planutvalget.

Semistrukturerte dybdeintervju brukes i denne oppgaven, fordi det er vurdert til å være den beste måten å få mest informasjon ut fra relevante kilder. Metoden gir store mengder data på kort tidperiode. Metoden er attpåtil valgt etter personlig korrespondanse med flere tidligere masterstudenter. De beskrev svak respons på spørreskjemaer i løpet av deres skriving av masteroppgaven som en stor utfordring. Det virket dessuten også lettere å få tak i relevante nøkkelpersoner som kan mye om temaet til personlige intervju.

Oppgavebegrensning

Andre former for dybdeintervju vil enten være for strenge eller løse i strukturen, og andre former for metoder for datainnsamling som gruppesamtaler hadde muligens skapt en del tilbakeholdenhet til å ytre seg fritt om et slikt sensitivt tema som maktforhold er. Observasjon kunne blitt benyttet som en tredje metode ved at passiv deltakelse i offentlige møter mellom politikere og andre samfunnsaktører hadde blitt gjennomført, og kunne gjort analysen enda rikere.

Antallet semistrukturerte dybdeintervju havnet til slutt på syv nøkkelpersoner intervjuet for oppgaven. Kriteriet for å være en relevant nøkkelperson havnet til slutt på at vedkommende skulle kunne ha kunnskap om problematikken, eller kjennskap til hva som hadde skjedd underveis i planprosessene i Bærum kommune. Sistnevnte grunn er tilknyttet det at ikke all nødvendig informasjon om planprosessene kunne bli kjent gjennom de offisielle dokumentene.

Analyse av innhentede data

Etter å ha hentet inn data vil analysen av disse bli viktig når dataene skal bli fortolket. Johannessen beskriver tolking av data som er hentet fra en kvalitativ metode som fetere enn tall fra kvantitativ metode. Grunnen til dette mener han er fordi ord kan tolkes på ulike måter, og fortolkningen må derfor skje ved å se på konteksten det relevante meningsinnholdet er i (ibid. s. 186).

I tillegg har de semistrukturerte intervjuene blitt transkribert. Transkriberingsprosessen ble gjennomført ved å høre gjennom hele intervjuet og transkribere mesteparten av innholdet. Nesten hele intervjuet ved alle intervjuene ble transkribert med unntak av noen få setninger. Fonetiske lyder ble også luket ut, og bare selve setningene ytret ble transkribert. Dette ble gjort som et kompromiss mellom å få mesteparten ut av transkriberingsprosessen, samt unngå unødvendig transkribering tidsmessig.

For å forstå dataene, ble de analysert ut ifra følgende spørsmål som ble stilt om de transkriberte intervjuene og dokumentanalysen. Spørsmål som «hva prøver intervjusubjektet/det offentlige dokumentet å formidle her?» og «hva føler intervjusubjektet om dette temaet jeg stilte dem spørsmål om?». I tillegg stilte jeg meg spørsmål som «hvordan kan uttalelsene til intervjusubjektet/de offentlige dokumentene forklares ut ifra teori?» (Brinkmann, Svend & Kvale, Steinar 2015). Det var også viktig å ikke glemme at uttalelsene fra intervjusubjektene kunne tolkes på ulike måter. Dette representerte den største utfordringen for analysen av innhentede data. Det er ikke nødvendigvis slik intervjusubjektet mente at uttalelsen skulle bli fortolket. Allikevel beskriver Brinkmann og Kvale (2015) at man ikke skal være altfor opptatt med å prøve å finne den 'ekte' meningen bak en uttalelse, og har derfor tatt det til betraktning når analysen og drøftingen har blitt gjort.

Etikk

Å gjennomføre en studie krever at man tar hensyn til etiske og juridiske retningslinjer (ibid. s. 93). Det er verdt å nevne Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH) som har utarbeidet og vedtatt forskningsetiske retningslinjer. I tillegg har det vært høyst relevant for denne oppgaven å melde inn prosjektet til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) angående personvern tilknyttet de semistrukturerte dybdeintervjuene (ibid. s. 99). Alle datene vil bli anonymisert i oppgaven, og dataene slettet etter en viss tid etter at oppgaven er levert inn slik NSDs vilkår dikterer.

Evaluering av kvalitative undersøkelser

Opgavens kvalitet vil avgjøres ut ifra hvor stor grad den har visse egenskaper. Johannessen nevner Guba og Lincoln sine begreper: Pålitelighet (reliabilitet), troverdighet (begrepsvaliditet), overførbarhet (ekstern validitet) og bekreftbarhet (objektivitet) som en slags videreutvikling og tilpasning for kvalitativ metode (ibid. s. 243-249). I kontekst av dataene som er blitt samlet inn må en vurdering rundt disse temaene bli tatt.

Pålitelighet eller reliabilitet i oppgaven går ut på om dataene som har blitt hentet inn stemmer overens med hverandre ved senere tidspunkt (ibid. s. 243). Etersom ingenting i oppgaven har kunnet blitt testet flere ganger, er det dermed små muligheter for å kunne vurdere påliteligheten til dataene. Situasjoner som denne kan naturligvis oppstå andre steder, men begrensningen vil være maktmekanismene som kan generaliseres. Man kan gå ut og samle inn dataer fra relevante personer i universet igjen etter en stund og se om det samme bildet dukker opp igjen da og, men det er ikke mulig med tanke på praktiske begrensninger i arbeidet med denne masteroppgaven. Det er med andre ord ikke mulig for å teste for tilfeldige målefeil eller om måten analysen har blitt gjort på er systematisk feil.

Troverdighet eller begrepsvaliditet i oppgaven går ut på om kildene til dataene er troverdige eller

ikke, eller i hvor stor grad man kan være sikker på at det man måler er det man faktisk skal måle (ibid. s. 244-247). Ettersom universet i hovedsak består av fagfolk som kjenner case-områdene som undersøkes godt, er det liten sannsynlighet for at dataene fra disse personene ikke er troverdige. Det samme gjelder de offentlige dokumentene som har blitt brukt i analysen. Det er liten grunn til å tro at noen av kildene har valgt å ikke si sannheten, men det kan hende at intervjusubjektene ikke har fortalt hele sannheten eller de holdt tilbake informasjon som kunne vært relevant. Andre faktorer som at intervjusubjektene ikke har hatt kjennskap til relevant informasjon kan også være en mulighet.

Overførbarhet eller ekstern validitet går ut på om dataene som har blitt hentet inn forteller noe om virkeligheten utenfor temaene som blir diskutert og analysert (ibid. s. 247-248). I både regionalplanen og i de fleste intervjuene er det blitt nevnt liknende situasjoner som eksisterer i case-områdene i Bærum i andre kommuner i Osloregionen. Flere av intervjusubjektene har ved flere anledninger nevnt andre kommuner og deres situasjon i forhold til Bærum sin. Det er en klar indikasjon på at fenomenet som blir undersøkt i Bærum kommune kan overføres til andre kommuner.

Bekreftbarhet eller objektivitet i oppgaven går ut på om kildene til dataene har en form for personlig relasjon til forskeren, og i hvor stor grad forskeren er objektiv, saklig og upartisk til informasjonen som kommer fra dataene og analysen (ibid. s. 249). Personlige meninger vil alltid være tilstede, og under skriveprosessen har saklighet og upartiskhet vært en del av tankeprosessen.

Teoretisk rammeverk

Denne delen vil ta for seg oppgavens teoretiske rammeverk. Etter de teoretiske innslagene vil en kort oppsummering av kapitlet gi noen refleksjoner på sammenhengen mellom disse teoriene, og hvordan dette teoretiske grunnlaget bidrar til å besvare problemstillingen og dets delspørsmål.

Innledning

Det finnes en del teori som berører temaet, men det har vært overraskende lite forskning spesifikt på problemformuleringen til denne oppgaven. Følgende teori har blitt valgt med vurdering ut ifra behovet for å forstå problematikken. Teori om makt har blitt brukt sammen med styringslogikker ettersom kombinasjonen av disse to teoretiske feltene gir et godt grunnlag for å beskrive problematikken kritisk. I tillegg har teori om fler-nivåstyring, og makt i- og administrasjon blitt brukt for å gi en god beskrivelse av hvordan plansystemet i dag fungerer. Disse valgene er blitt gjort på grunnlag av tolkning av ulike teoretiske kilder og forskningsartikler som bruker denne teorien aktivt til å beskrive problematikken i andres forskning. Det danner grunnlaget for valg av teorien.

Makt og makt i planlegging

Begrepet makt og produksjon av makt

Sentralt til oppgaven er uttrykket makt, og det er et veldig omdiskutert uttrykk med mange innspill fra ulike teoretikere. Mark Haugaard har prøvd å lage en slags utredning av ulike måter å tolke uttryksinnholdet i begrepet (Haugaard, Mark 2003). Han trekker inn syv ulike måter å skape makt på gjennom syv nivåer av makt i denne artikkelen. Dette gjør han ved å trekke inn det han regner som de viktigste bidragsyterne til de ulike definisjonene og diskusjonene rundt maktbegrepet. De syv nivåene av makt er som følgende med egen oversettelse: sosial orden (social order), systemisk partiskhet (system bias), tankesystem (system of thought), falsk bevissthet (false consciousness), makt gjennom kunnskap (power created by tacit knowledge), reifikasjon (reification), disiplin (discipline), og den siste formen for makt er tvang gjennom fysisk makt (coersion).

Disse syv nivåene av makt relaterer seg til hverandre ifølge Haugaard, men i denne oppgaven er det ikke alle som er like relevante i forhold til problemstillingen og problematikken som skal undersøkes. Formene for makt som er mest relevante til oppgaven er sosial orden, systemisk partiskhet, og falsk bevissthet. I oppgaven vil den mest relevante bruken av disse begrepene knytte seg til hvilke mekanismer for produksjon av makt de ulike aktørene bruker. I tillegg vil disse begrepene benyttes som et bakteppe for å forstå hvordan situasjonen er i dag.

I motsetning til de andre relevante formene for produksjon av makt er sosial orden et område med mange bidragsytere: Parsons, Luhmann, Barnes, Haugaard, Clegg and Giddens som nevnt av Haugaard (ibid.). Uttrykket sosial orden kan kort defineres som i hvor stor grad en person eller organisasjon kan forutse handlingene til andre (ibid.). Sosial orden kan komme av en form for makt som beveger seg videre enn fysisk makt, og er også ifølge artikkelforfatteren den største forskjellen i styring mellom diktaturer og demokratiske land. Som Haugaard forklarer maktmekanismen sosial orden i praksis er denne formen for maktproduksjon basert på at makt kan produseres gjennom interaksjonen mellom mange aktører i et samfunn. Denne formen for makt begrenser, men gir samtidig mulighet for aktører å skape sosial aksjon som ikke er mulig i et samfunn basert på fysisk makt der den med flest soldater og våpen automatisk har mest makt. Sosial orden er derfor et samlebegrep for flere av de andre mekanismene å produsere makt, fordi de baserer seg ut ifra den grunnlaget om et samfunn styrt av sosial aksjon og ikke fysisk makt (ibid.).

I konteksten av problemstillingen til denne oppgaven er sosial orden relevant, fordi begrepet legger et premiss hvor man ser på maktspillet mellom de ulike nivåene av administrasjon og styring som et finmasket maktspill med aksjoner og reaksjoner. Hvordan de ulike aktørene forholder seg

til hverandre er derfor viktig å forklare, og sosial orden bidrar til å besvare dette.

Haugaard beskriver i tilknytning til sosial orden et uttrykk som heter 'confirming-structuration' (ibid.). Uttrykket innebærer en type handling eller ønske, og hvorvidt ønsket er akseptert av andre eller ikke. Et eksempel på dette kan være interessen en kommune har om å bygge ut et område, og mangelen på aksept blant regionale planmyndigheter. Kommunens interesse om å bygge ut et område var et ønske, og kommunen er avhengig av andre aktørers aksept av dets ønske om å bygge ut området.

Denne vurderingen kommer ikke bare fra lovverket og formelle regler. De formelle reglene i denne situasjonen stammer også fra uformelle regler og praksis som har etablert seg over mange år hos de ulike aktørene. Dette innebærer at skjønnsvurderingen til overordnede myndigheter baserer seg delvis på formelle regler som lover og planbestemmelser, og uformelle regler som kulturen innad i myndigheten. Fylkesmennene kan eksempelvis ha en høy grad av påvirkning fra miljøvernavdelingen deres. Her er det viktig å nevne at aksept fra et flertall av de andre aktørene ikke er den eneste faktoren.

Hvor stor hegemonisk makt de ulike aktørene har spiller også inn. Med andre ord innebærer dette i eksemplet med kommunen i hvor stor grad den er avhengig av noen aktører fremfor andre. Lokalpolitikere i kommunen er ikke like avhengig av lokalbefolkningen å få confirming-structuration enn av de overordnede myndighetene som kan felle planen.

Systemisk partiskhet er den andre mekanismen om produksjon av makt. Denne går ut på at om man ønsker at noe skal skje, trenger man å hindre uønskede situasjoner som kan føre til at interessen din ikke går i oppfyllelse ifølge Bachrach og Baratz (ibid.). I en praktisk kontekst kan det være en kommunes ønske om utbygging av et område. Den lokale myndigheten vet at regionale planmyndigheter vil være imot det, og utfører dermed en handling som forhindrer regionale planmyndigheter i å hindre kommunen å oppfylle sitt ønske. Kommunen kan øve innflytelse på de som igjen står over den regionale planmyndigheten. Ifølge Haugaard faller denne mekanismen også under tanken om å gjøre en forandring som skaper betingelser for muligheter i den sosiale ordenen. Man kan med andre ord skape en makt for forandring, eller makt til å forandre, noe som føyer seg sammen med å skape en sosial orden (ibid.).

Den tredje mekanismen er ifølge Lukes falsk bevissthet (ibid.). Ifølge Haugaard er dette begrepet litt misvisende, og han introduserer to uttrykk som prøver å forklare falsk og den omvendte formen som er ekte bevissthet: Diskursiv bevissthetskunnskap (discursive consciousness knowledge), og den andre er praktisk bevissthetskunnskap (practical consciousness knowledge). Haugaard forklarer disse begrepene ved å gi eksemplet om språk. Hvis man lærer seg et språk krever det først en diskursiv bevissthetskunnskap. Man lærer de grammatiske reglene og er veldig bevisst disse. Etter hvert lærer man språket godt nok til at det blir praktisk bevissthetskunnskap (ibid.). Man inkorporerer kunnskap til å ikke bare være noe man er bevisst over, men tenker og begår muligens handlinger refleksivt basert på denne kunnskapen. Et eksempel på dette i praksis er når en person fra kommuneadministrasjonen tar opp temaet miljøkonsekvenser ved bilkjøring for politikere som sistnevnte ikke tenkte på før, sprer vedkommende fra administrasjonen falsk bevissthet. Det er falskt, fordi temaet ikke var i politikernes bevissthet før byråkraten tok det opp. I forhold til diskursiv og praktisk bevissthetskunnskap var eksemplet derfor en diskursiv bevisstgjøring på praktisk bevissthetskunnskap. Hvis antakelsen i eksemplet ovenfor er at politikere ikke kjente til de miljømessige konsekvensene av bilisme, har de en praktisk bevissthetskunnskap som blir diskursiv

bevissthetskunnskap. Dette stammer av at personen fra administrasjonen nå gjør forandrer offentlig debatt blant politikerne til å bli mer diskursiv om miljøkonsekvensene av bilisme.

Det motsatte av falsk bevissthet blir da ekte bevissthet (true consciousness) som motpart til falsk bevissthet, der det handler om å spre feilinformasjon eller alternativt øve innflytelse på andres tanker og meninger. Praktiske situasjoner kan oppstå i maktstrukturer der personer som er sårbare for påvirkning av andre opplever denne påvirkningen. Endring i styringslogikk, eller hvor eksempelvis politikere ønsker å gjennomføre utbygging i kommunen sin som følge av press fra næringsaktører vil kunne beskrives som ekte bevissthet.

Det er ifølge Haugaard derimot viktig å unngå å falle under tankegangen om at ekte bevissthet eksisterer utenfor spesifikke situasjoner hvor en aktør aktivt sprer ekte bevissthet. Det vil derfor som regel ikke eksistere tilfeller hvis aktører bevisst sprer ekte bevissthet, og det er også nærmest konspiratorisk å tenke på den måten (ibid.).

Til slutt argumentere Haugaard for at bevissthetskunnskap ikke nødvendigvis bør kategoriseres som falsk og ekte, men at man heller ser på denne maktmekanismen som et virkemiddel for de med makt og de som er maktesløse. Han utdyper dette ved å si at de med makt kan underbygge sin egen makt, fordi de maktesløse også er med på å bruke den praktiske bevissthetskunnskapen (ibid.). Med andre ord er det slik at de maktesløse i utgangspunktet har et forhold med de med makt som hvis de ikke prøver å fremme en forandring i maktrelasjonene. De maktesløse kan ifølge Haugaard derimot også underbygge sin makt med bevissthetskunnskap ved å fremme praktisk bevissthetskunnskap til å bli diskursiv ved å ytre seg i offentligheten mot spesifikke hegemoniske holdninger og meninger (ibid.).

I tillegg til disse mekanismene for makt er det viktig å forklare hva begrepet hegemoni innebærer. Grunnen til at dette er viktig, er fordi hegemoni beskriver situasjonen rundt maktforhold i samfunnet. Hegemoni blir av Chantal Mouffe definert som en serie med praksis som skal etablere en sosial orden (Mouffe, Chantal 2013). Det er selve situasjonen der en aktør har makt til eller makt over til å forandre situasjonen slik de/den vil. Det er derfor tett knyttet opp mot begrepet styringslogikk som vil omhandles lengre nede i kapitlet. Hegemoni i praksis handler om at en person, organisasjon eller tanke har sentral plass i samfunnet, og kan beskrives som det som styrer samfunnet i en viss generell utviklingsretning, ifølge Mouffe (2013). I tilknytning til resten av maktmekanismene er hegemoni målet som maktmekanismene brukes for å resultere i.

Phronetic research questions

Et annet analyseverktøy som blir brukt i denne oppgaven er Bent Flyvbjergs videreutviklede phronetic research questions. Bent Flyvbjerg tillegger stort fokus på makt i samfunnsvitenskapelig analyse. Phronesis er et konsept som stammer fra Aristoteles sin beskrivelse av hvordan man kommer fram til et svar på ut ifra en analyse av intuisjon av verdier, holdninger og interesser. Med andre ord går phronesis ut på å lage en analyse som forklarer hvordan årsaker og effekt i casestudier er sirkulære, eller i noen tilfeller er dobbeltvekslende. Det er denne refleksive analysen som skal beskrive verdier og interesser som også er kjernen av phronesis.

Bent Flyvbjerg bygger på phronesis, og argumenterer for at selv ikke samtidsforklaringer av Aristoteles sin phronesis tar for seg makt (Flyvbjerg, Bent & Sampson, Steven 2001). Flyvbjerg vurderer phronetic research questions som en slags avvik fra klassisk phronetic forskning ved å ta i

bruk følgende tre spørsmål: «Where are we going? Is this desirable? What should be done?» (ibid. s. 60). Han legger også til et fjerde spørsmål som tar for seg maktfaktoren i likningen: «Who gains and who loses; by which mechanisms of power?» (ibid. s. 60). Her kan man se at det sammenlagt dannes et grunnlag som analyseverktøy, også i konteksten av problematikken denne oppgaven tar for seg. Makt som faktor i analyse av verdier og interesser i ulike kontekster må skje ifølge Flyvbjerg på bakgrunn av at phronesis ikke lengre kan være adekvat uten følgende maktfaktor i likningen (ibid. s. 88).

Det er også viktig å knytte til seg tanken om at makt ikke nødvendigvis må konsentrere seg rundt institusjoner selv om det ifølge Foucault virker veldig logisk (ibid. s. 117-118). Han mener at makt i praksis kan komme fra hvor som helst. Folkebevegelser slik som den arabiske våren kjennetegner tilsynelatende spontane hendelsesforløp som på ulike måter samlet makt rundt seg og hadde en reell påvirkning på situasjonen i de ulike landene.

Foucault blir beskrevet i Flyvbjergs bok som en filosof som trakk fra Aristotelisk filosofi, og bruker sine egne spørsmål for å analysere verdi- og interessekontekster. Spørsmål som omhandler hvem, hva og hvor makt utøver seg i reelle situasjoner. Han legger til sitt eget spørsmål ment for å erstatte de vanlige maktspørsmålene: «What are the most immediate and the most local power relations operating, and how do they operate?» (ibid. s. 123). Foucaults argumentasjon for en igjen-definisjon av begrepet makt i seg selv er også viktig; nemlig det at makt er produserende i seg selv, og ikke nødvendigvis negativt. Det kan med andre ord bli brukt til å gjennomføre negative ting, som likeså positive ting (ibid. s. 121).

Makt tar ingen sider i en maktkonflikt, og makt er derfor nøytralt i den forstand at selv om de med makthegemoni i et samfunn ikke er garantert å ha like stor grad av makt for alltid. Ifølge Foucault er makt veldig kompleks, ettersom det ikke er gjenprodusert utelukkende i sosiale interaksjoner og forhold mellom aktører og institusjoner. Den gjenproduseres i utgangspunktet overalt, også i fysiske objekter og våre generelle omgivelser. Makt er ifølge Foucault et sosialt konstruert, skapt av mennesker for at vi skal tolke våre omgivelser og det skal hjelpe oss med å overleve (Haugaard, Mark 2003). Man kan derfor ikke anta at maktforhold er statiske, og at maktforhold endrer seg hele tiden ettersom vår oppfatning og vurdering av et objekt endrer seg. Et praktisk eksempel på det er hvordan befolkningen oppfatter en kjent offentlig figur avhengig av hvordan vedkommende har oppført seg, hva vedkommende har gjort, og hvilke ting som blir trukket frem av andre om den offentlige figuren. For ordens skyld vil ikke diskusjonen rundt dette ha et særpreg på resten av oppgaven.

Politisk styring og styringslogikker

Det er viktig å se på hvordan aktørene påvirker hverandre, samt hvilke aktører som har mest romlig hegemonisk makt i Norge i dag. For å forstå dette må man ha et overblikk over hvilken styringslogikk som har hegemoni i en kommune eller stat (Hanssen, Gro Sandkjær et al. 2015 s. 26). Gro Hanssen og Hege Hofstad m.fl. forklarer den institusjonelle styringstradisjonen i Norge med tre distinkte styringslogikker (ibid. s. 28).

Den første er den tradisjonelle hierarkiske styringen (traditional hierarchical steering). Den kan defineres som et hierarki kjennetegnet av kommunen som lokal planmyndighet, fylkeskommunen som regional planmyndighet, og fylkesmennene og departementene som kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) som statlige planmyndigheter. Alle myndighetene skaper sine

forskrifter, bestemmelser og retningslinjer, og disse skal følges nedover i systemet (ibid. s. 28).

Den andre styringslogikken heter markedsdrevet koordinering (market based coordination). Navnet antyder til funksjonen, og i denne styringslogikken er det lagt mer vekt på forholdet mellom private aktører og offentlige planmyndigheter, hvor det her er slik at offentlige planmyndigheter har en mye mer begrenset rolle i planleggingen, og styringslogikken medfører et stort fokus på det frie markedet som den øverste styringsmakten, og hvor konkurranse og profitt er ledende i planleggingen. Hovedtanken bak denne styringslogikken er at det private markedet vet best hvor lokaliseringen av boliger og næring bør skje (Hanssen, Gro Sandkjær 2012; Hanssen, Gro Sandkjær et al. 2015 s. 31).

Den tredje og siste styringslogikken som har en utbredelse i Norge er nettverksdrevet koordinering (network oriented coordination), og har en tilknytning til markedsdrevet koordinering. Nettverksdrevet koordineringen støtter seg derimot også på bygging av nettverk mellom aktører både i offentlig og privat sektor som virkemiddel i planleggingen. Der man i markedsdrevet koordinering satser stort sett på at markedet med konkurranseutsetting og profittmotiv skal skape utviklingen, er det i nettverksdrevet koordinering slik at man også ser mulighetene og fordelene ved å støtte seg på nettverksbygging (Hanssen, Gro Sandkjær 2012; Hanssen, Gro Sandkjær et al. 2015). Med utviklingen i politikken siden 1980-tallet, har planleggingen også blitt påvirket av hva politikere vektlegger. Uttrykk som New Public Management (NPM) og nyliberalisme har blitt ganske kjente uttrykk som beskriver hvor fokuset ligger i hvordan man skal oppnå resultater også i planlegging (Hanssen, Gro Sandkjær et al. 2015 s. 27-28).

I dagens Norge er det synlig at en blanding mellom markedsdrevet og nettverksdrevet koordinering er styringslogikkene som preger planleggingen mest, men det argumenteres også av Gro Hanssen og Hege Hofstad m.fl. at alle tre styringslogikkene fortsatt spiller en rolle, og at de er tre lag som har en sameksistens og forholder seg til hverandre (ibid. s. 30-32). Selv om det er private aktører som på lokalt nivå fremmer mange forslag til reguleringsplaner, er det fortsatt kommunen som har beslutningsmyndighet, i tillegg til at regionale og statlige planmyndigheter fremlegger planer og retningslinjer til hvordan utviklingen skal skje på et strategisk nivå (ibid. s. 29-31).

Fler-nivåstyring- og administrasjon

Multilevel governance (MLG), eller fler-nivåstyring, er et uttrykk for hvordan styring gjennom autoritet skjer på flere nivåer, og hvordan disse nivåene relaterer seg til hverandre på. Denne teorien søker å forklare hvilke roller ulike institusjoner burde ha, om de bør ha en spesifikk rolle eller være generelle, og hvorvidt de bør være evigvarende eller kunne forkastes når nytten opphører (Liesbet, Hooghe & Gary, Marks 2003). Selv om denne teorien er mest brukt, passer den ikke helt til å gi en fullstendig og like dyptgående forklaring som kreves. Derfor er en annen teori som forklarer styring mellom nivåer av administrasjoner introdusert. Jarle Trondal sin fler-nivåadministrasjon passer bedre til denne oppgaven. Dette nyere begrepet fungerer ifølge Trondal som en vinkling mot ulike nivåer av administrasjoner og hvilket forhold administrasjon som myndighet har i forhold til hverandre. Dette er viktig å få med seg ettersom fler-nivåstyring er vurdert til å være litt for generelt, og fler-nivåadministrasjon er derfor supplerende til fler-nivåstyring.

Ifølge Jarle Trondal har MLG analyser et utgangspunkt i at nivåene i fler-nivåstyring faktisk er forholdsvis uavhengige av hverandre og har separate institusjoner, regler, prosedyrer og personell (Jarle, Trondal 2015). Multilevel administration, eller fler-nivåadministrasjon (FNA), er et todelt

analyseverktøy, definert av Trondal med to ulike tilnæringer til FNA som han kalte for FNA 1 og FNA 2. FNA 1 tilnærmingen går mest ut på å se på hvordan felles administrative tradisjoner vokser frem og sprer seg. Spredningen av en felles administrativ tradisjon beskriver interaksjonen mellom administrative kulturer (ibid.). Denne tilnærmingen er derimot ikke det fokuset som behøves i oppgaven, ettersom situasjonen rundt fremveksten av EUs byråkrati ikke ligner den situasjonen som er gjenstand for analyse i denne oppgaven. FNA 2 (heretter kjent som FNA) tilnærmingen fokuserer mer på mønstre innen integrasjon av offentlig forvaltning. Dette blir forklart mer utdypende ved å vise til kapasitetsbygging innad i EU, og ved å prøve å forklare relasjonene som har blitt utviklet der (ibid.). Videre forklarer Trondal FNA tilnærmingen som et konsept som går litt vekk 'nivå' fokuset. Konseptet fokuserer heller på nettverk i administrasjon ut ifra tre parametre: Institusjonell uavhengighet, institusjonell integritet og institusjonell kooptering (ibid.). Konseptet om nivåer vil derimot bli ivaretatt i denne oppgaven, ettersom det nasjonale plansystemet er mer tungrodd enn EU sitt relativt nyere hierarki. Allikevel vil nettverk i administrasjon være relevant for å se på grad av interaksjon mellom nivåene av administrasjon.

Institusjonell uavhengighet beskriver grad av uavhengighet mellom institusjoner, spesifikt på hvordan ulike institusjoner kan operere uavhengig av hverandre (ibid.). Integrasjon mellom institusjoner forklarer i hvor stor grad integrasjon mellom administrative systemer eksisterer, og hjelper til å forklare hvordan institusjoner overlapper, er usynkroniserte eller er svakt koplet sammen (ibid.). Kooptering går ut på hvordan assimileringen eller hvordan en institusjon 'vinner' over en annen, eller tar kupp over en annen institusjon (ibid.). Ved å ta i bruk disse tre parametrene vil de hjelpe til å danne et bilde av situasjonen slik den er i kommunen, regionen og staten.

Videre diskuterer Trondal analyseenheter i MLG og FNA, der MLG ifølge han er regionen den mest brukte analyseenheten, på grunnlag av at MLG tar utgangspunkt i at en region er en nøytral arena for interaksjon mellom aktører som vil maksimere sin egeninteresse (ibid.). Han påpeker ønsket om å heller fokusere på atferd og rolleoppfatninger til offentlig tjenestemenn. Han argumenterer for å støtte undersøkelsen på «samhandling mellom administrative sub-enheter over nivå» (ibid.) Å undersøke en entitet slik Bærum kommune er vil det være viktig å forklare at kommunen har sine normer og regler, en slags kultur og ikke minst egne særinteresser og agenda i forhold til region og stat. Det er særskilt særinteresser og agenda som er viktige her, og fler-nivåadministrasjon viser til hvordan agenda og interesser fungerer i et system med flere nivåer av administrasjon.

Sammenhengen mellom de ulike teoriene

Det er tilsynelatende ikke en stor mengde teori som kobler maktteori, og teori rundt styringslogikker og governance-teori sammen. Disse ulike teoriene skal uansett i hovedsak beskrive ulike deler av problematikken denne oppgaven tar for seg.

Politisk styring forklarer hvilke logikker som ligger bak måten man jobber på i planprosesser. De tre ulike styringslogikkene forklart ovenfor beskriver situasjonen hos politikere og andre aktører som ønsker en utvikling etter deres interesser. Denne teorien passer derfor bra til å gi en beskrivelse av hva rasjonaliteten bak den ønskede utviklingsretningen er, og bidrar derfor med på å forklare hvorfor noen aktører ønsker en selektiv bruk og oppfølging av regional planlegging.

Styringslogikkene prøver ikke å forklare hvordan administrasjonen opererer, eller hvilken struktur den har. Det er derimot her fler-nivåadministrasjon gir et bedre grunnlag for forklaring. Fler-nivåstyring er som forklart det mer kjente begrepet, men oppgaven kommer til å ta for seg

fler-nivåadministrasjon. Denne teorien prøver å forklare hvordan planadministrasjoner og sektormyndigheter forholder seg til hverandre. Teorien om fler-nivåadministrasjon relaterer seg til den delen av spørsmålet om hvordan administrasjoner blir påvirket av maktpillet mellom politikere og andre aktører. Teorien er derfor videre knyttet til hvordan noen aktører klarer å påvirke forholdet mellom politikere og administrasjoner på de ulike nivåene, og bidrar til å gi en forklaring på hvordan ulike administrasjoner koopterer hverandre.

Når det kommer til hegemonisk rom er ikke denne nødvendigvis statisk, og et hegemoni forsvinner ikke nødvendigvis vekk etter at et nytt konsept får større hegemonisk rom. Dette skal gi en forklaring på hvorfor situasjoner hos oppgavens problematikk oppstår, og teorien prøver å forklare hvordan problematikkens natur er flyktig. Den eksisterer nå, men makthegeemonier forandrer seg i takt med hvilke trekk og mottrekk som kommer frem fra de ulike aktørene. Denne teorien bidrar til å forklare hvilke ideer og konsepter som eksisterer hos de relevante aktørene.

Til slutt vil maktteorien forklare de mer subtile relasjonene mellom offentlige organer og andre aktører. Denne biten er viktig, fordi det gjør det mulig å forstå det som skjer på en bedre måte. Maktteorien eksisterer som et fundament som skal forklare selve maktpillet. Dette gjøres ved å bruke teorien rundt maktmekanismene og phronetic research questions som grunnlag for både analysen og diskusjonen rundt hvem, hvordan og hvorfor noen klarer å øke sin egen makt i planprosessen. Uttrykket hegemoni knytter seg opp mot makt ved å forklare hvordan situasjonen kan endre seg hvis visse aktører får det slik de vil, og følger derfor med fjerde delspørsmålet om konsekvensene av selektiv bruk og oppfølging av regional planlegging.

Case-områdene

Denne delen introduseres først med en kort forklaring på det norske offentlige planhierarkiet- og styringssystemet, samt en definisjon av sentrale planbegrep i den nyeste regionalplanen. Resten av kapitlet vil deretter gå videre inn på argumentasjon for valg av case-områdene, påfølgende beskrivelse av disse, samt de andre relevante aktørene i case-områdene.

Det norske plansystemet

Det norske plansystemet består av tre styringsnivåer. For å forstå plansystemet i dagens Norge må Plan- og bygningsloven (pbl.) fra 2008 nevnes. Denne loven er en prosessuell lov som beskriver hvordan planlegging skal gjennomføres i de ulike nivåene, og hvilke ansvar og plikter de ulike planmyndighetene har i planleggingshierarkiet (Aarsæther, Nils 2012 s. 50-51). Planhierarkiet består i dag av et lokalt kommunalt plannivå, et regionalt nivå bestående av fylkeskommunen, og et nasjonalt nivå som i dag er Kommunal- og moderniseringsdepartementet med alle sine ansvar og plikter (Plan og bygningsloven 2008). I tillegg er Fylkesmannen en representant for den nasjonale planmyndigheten i kommunen og regionen. De ulike planmyndighetene med rammeverk for handlinger, virkemidler mm. i lovverket representerer sammen med alle forskrifter og lokale, regionale og nasjonale føringer, retningslinjer, bestemmelser, forventningsbrev og strategier det tradisjonelle hierarkiske systemet i Norge (Hanssen, Gro Sandkjær 2012).

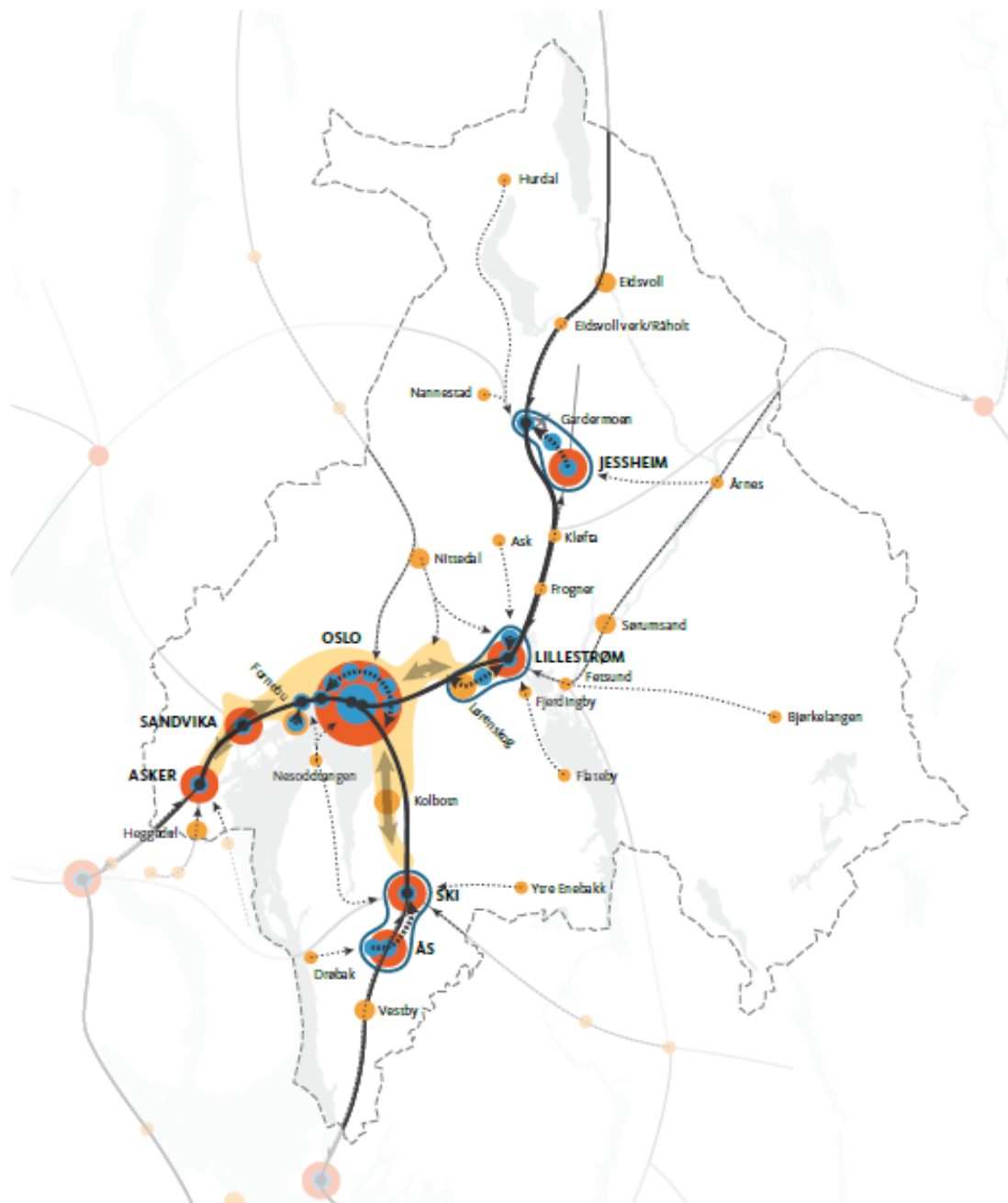
I de senere årene har det norske plansystemet blitt påvirket av New Public Management (NPM) med sin markedsdrevet koordinering (Hanssen, Gro Sandkjær et al. 2015 s. 30). Videre har ifølge Gro Hanssen m.fl. også nettverksdrevet koordinering hatt sitt inntog i norsk planlegging, der man i praksis ser utbyggingsavtaler bli mer og mer utbredt på kommunalt nivå (ibid. s. 30-31). Norges plansystem er derfor som vist mer komplekst enn den rent juridiske og myndighetshierarkiske aspektet. Det er viktig å nevne at det i tillegg til de elementene av norsk planlegging som er nevnt, finnes disse uformelle reglene som tradisjon og kultur innad i administrasjonen. Markeds- og nettverksdrevet koordinering er viktige eksempler på dette.

Viktige planleggingsbegrep

I oppgaven vil det bli tatt for seg tre begreper som bør forklares. Disse stammer fra den nyeste regionalplanen utarbeidet av Plansamarbeidet, og kalles henholdsvis bybåndet, byggesonen og regionale byer.

Først defineres regionale byer som eksisterende tettsteder som skal ta unna en høy andel av veksten og få sterkere roller i regionen (Plansamarbeidet 2015a). Både de regionale byene og bybåndet kan ses på kartet ovenfor. Uttrykkene bybåndet og byggesonen er de mer løst definerte begrepene i den nye regionalplanen, og første handlingspunkt etter at regionalplanen har blitt vedtatt er å gi en mer spesifikt detaljert definisjon av nøyaktig hvor avgrensningene til bybåndet og byggesonen er. I planen er bybåndet definert som områder som skal ta en høyere vekst enn i dag, fordi kollektivtransporten er velutviklet og konkurransedyktig (Plansamarbeidet 2015a). Byggesonen er dermed de sammenlagte områdene det er lagt opp til å bygge innenfor, nemlig regionale byer og bybåndet.

På neste side kan man se en kartillustrasjon Plansamarbeidet utarbeidet som endelig forslag til ønsket utviklingsretning i Osloregionen. Denne viser altså både bybåndet og de regionale byene, og gir en illustrasjon på hvor byggesonen er.



Regional areal- og transportstruktur

Prioriterte vekstområder:

- Oslo by
- Regionale byer
- Regionale områder for arbeidsplassintensive virksomheter
- Særlige innsatsområder for økt by- og næringsutvikling
- Bybåndet
- Prioriterte lokale byer og tettsteder. Størrelsen indikerer at noen steder prioriteres høyere

Prinsipper for videreutvikling av kollektivsystemet:

- Knytte Oslo og de regionale byene tettere sammen
- Regionale kollektivknutepunkt
- Knytte regionale byer og arbeidsplasskonsentrasjoner til regionale kollektivknutepunkt
- Knytte prioriterte lokale byer og tettsteder til regionale byer
- Kollektivnettverk i bybåndet som gir mange reisemuligheter

Flyplasser

- Transportinfrastruktur
- jernbane og vei
- kun vei
- Planområdet

(Fig: 1. Kartet viser Plansamarbeidets vedtatte utviklingsretning. Kartillustrasjonen hentet fra Plansamarbeidet)

Case-området Bærum kommune



(Fig. 2. Viser Bærum i indre Osloregionen. Egenprodusert, bakgrunnskartet hentet fra Wikipedia)

Bærum kommune ligger ved indre Oslofjord, og grenser mot Oslo i nordøst, Asker og Lier i sørvest, og Hole og Ringerike kommuner i nordvest (Geir Thorsnæs & Svein Askheim 2016). I tillegg har kommunen en sjøgrense mot Nesodden i sørøst. Sandvika er kommunens administrasjonssentrum, og tettstedet fikk bystatus i 2003 (ibid.). Kartet ovenfor viser Bærum sin plassering i Osloregionen.

Administrativt sett er Bærum kommune en del av Akershus fylkeskommune. Kommunen er også en del av Samarbeidsalliansen Osloregionen, en organisasjon med 78 kommuner og fem fylkeskommuner som medlemmer (Osloregionen 2004). Organisasjonen ble etablert med formål om å «å styrke Osloregionen som en konkurransedyktig og bærekraftig region i Europa» (ibid.). I tillegg til dette har kommunen vært involvert i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, eller Plansamarbeidet for Oslo og Akershus (Plansamarbeidet 2014). Plansamarbeidets mål ligner Osloregionen sine, men er ordlagt på en litt annen måte, og omfatter også et geografisk avgrenset område som er mindre enn Osloregionen gjør. Plansamarbeidet har også som mål å gjøre regionen konkurransedyktig i Europa, samt jobbe for å skape et mer bærekraftig utbyggingsmønster gjennom en flerkjernet bystruktur med fokus på kollektiv transport som primærdriver for transportutviklingen i regionen (ibid.). Bærum har sammen med de andre kommunene som blir berørt av Plansamarbeidet vært med på å gi uttalelser i høring og generelt sett vært involvert i prosessen rundt utarbeidelsen av Plansamarbeidets planforslag til regional plan (ibid.).

Kommunens hovedtransportårer er motorveien E 18 som går gjennom kommunen fra Oslo i retning Drammen (Drammensveien), og deler seg ved Sandvika der traseen som går mot Hønefoss (Ringeriksveien) heter E 16 (Geir Thorsnæs & Svein Askheim 2016). I tillegg til motorveien som går over Lysakerelva, er det to andre riksveier; Rv. 160 Bærumsveien midt i bybåndet som strekker seg fra Oslo og Rv. 168 Griniveien i nord (ibid.). Av banetraseer er jernbanen (Drammensbanen) gjennom kommunen fra Oslo gjennom Sandvika i retning Drammen den største forbindelsen Bærum har i regionen (ibid.). I tillegg er deler av Bærum tilknyttet T-banenettet som har utgangspunkt i Oslo kommune. T-banelinjene som går gjennom Bærum er Kolsåsbanen, og Lilleakerbanen (ibid.).

Bærum har ca. 120 000 innbyggere (SSB 2016). Dette er forholdsvis stort i norsk kontekst for en kommune. Rundt 90 % av befolkningen i Bærum bor i bybåndet som strekker seg som et område fra grensen mot Oslo sørvest mot Sandvika der bybåndet deler seg i to (Geir Thorsnæs & Svein Askheim 2016). Ett av båndene går langs mot boligområdet Bryn-Rykkinn, mens det andre går langs E18 og Drammensbanen mot Asker (ibid.).

I kommunen er de dominerende næringsbedriftene tjenesteytelsesbedrifter, spesielt konsulent- og rådgivningstjenester innen olje og gass, elektronikk og byggevirksomhet (ibid.). De største næringene er stort sett lokalisert rundt motorveien E 18 mellom Lysaker og til grensen mot Asker kommune, samt kollektivknutepunkt i kommunen (ibid.).

Valg av case-område i Bærum kommune



(Fig. 3. Kartillustrasjonen viser Bekkestua og Fossum i indre Osloregionen. Egenprodusert, bakgrunnskartet hentet fra Skog og Landskap)

To områder i Bærum kommune ble valgt: Bekkestua og Fossum. Disse områdene representerer en kontrasterende situasjon som gjennom analysene skal forklares, fordi begge områdene ligger i samme administrative enhet; Bærum kommune. Dette er viktig, fordi valget av Bærum kommune skal som nevnt i introduksjonskapittelet også vise til den komplekse situasjonen som eksisterer innad i en kommune: Det finnes tilfeller hvor en og samme kommune velger å følge overordnede myndigheters planer og retningslinjer, mens de i andre tilfeller velger å avvike fra disse overordnede bestemmelsene. Området Bekkestua blir fremhevet, fordi det er et fortetningsområde og som følger overordnede myndigheters bestemmelser. Bekkestua har derimot opplevd motstand fra lokalbefolkning som ikke ønsker fortetting. I Fossum skal bygges boliger ut på tomten til det gamle Fossum Bruk. Det er lokaliseringen av boliger ved Fossum og mangelen på kollektivtilbud som utgjør kjernen i konflikten her. Konflikten er også utført i hovedsak mellom Bærum kommune og overordnede planmyndigheter.

Følgende offentlige dokumenter som tar for seg hele kommunen har blitt undersøkt: Kommuneplanen med tilhørende plankart og bestemmelser og retningslinjer (Bærum kommune 2015b). I tilknytning til case-områdene i kommunen kan man se at det i kommuneplanens arealdel har blitt gjort om arealformål i området rundt Bekkestua T-banestopp. Der Fossum Bruk er lokalisert har

kommunen også vedtatt endring i arealformål fra industri til boligformål. I tillegg til dette er også intervjuene med nøkkelpersoner fra kommunen og andre informanter viktige kilder til informasjon om områdene. I Bærum kommune er det på Bekkestua spesifikt de vedtatte reguleringsplanene kalt Bekkestua Nord og Kolsåsbanen, Tjernsrud – Bekkestua som skal undersøkes. På Fossum er det reguleringsplanforslaget fra Løvenskiold/OBOS som skal undersøkes.

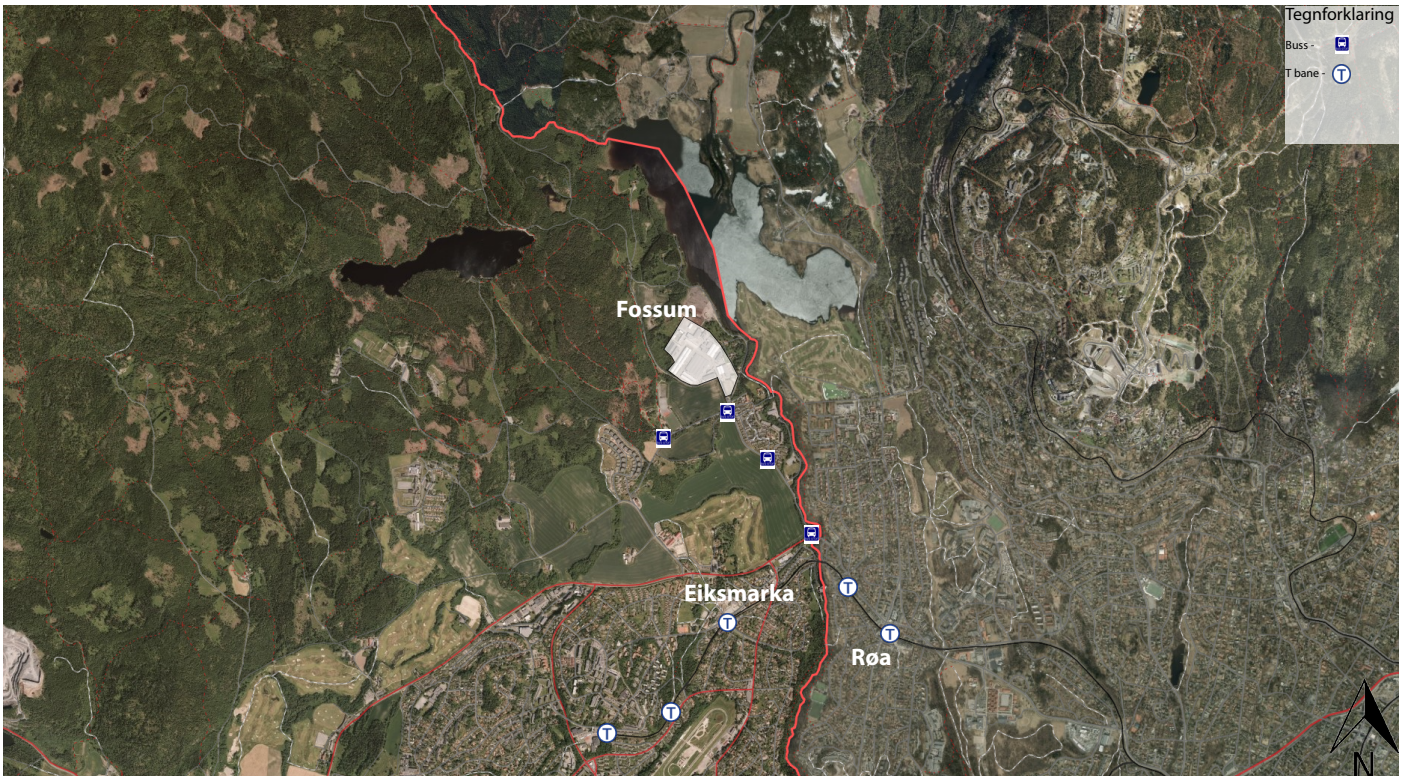
Bekkestua



(Fig. 4. Kartillustrasjonen viser Bekkestua i Bærum. Egenprodusert, bakgrunnskartet hentet fra Skog og Landskap)

Området Bekkestua ligger sør for området Haslum og nord for området Stabekk. Bekkestua er et område i Bærum kommune som i stor grad er preget av boliger og forretninger (Store norske leksikon & Svein Askheim 2013). Bekkestua betegnes som et trafikknutepunkt med forstadbane (ibid.). Dette har ført til at det har skjedd en del utvikling siden Bekkestua stopp ble bygget med Kolsåsbanen som åpnet i 1924 (ibid.). Området opplevde mer omfattende utvikling i området siden 1990-tallet etter at det ble styrket transportmessig med en bussterminal og trikkeforbindelse fra Oslo og til Bekkestua (ibid.). Nå skal området fortettes, og har blitt angitt som områdesenter i nyeste utgaven av bestemmelser og retningslinjer i kommuneplanen (Bærum kommune 2015a). Det skal gjøres stort sett i tilknytning til Bekkestua T-banestopp.

Fossum



(Fig. 5. Kartillustrasjonen viser Fossum i Bærum. Egenprodusert, bakgrunnskartet hentet fra Skog og Landskap)

Området Fossum ligger ved siden av Bogstadvannet. Her ligger også Fossum Bruk (Store norske leksikon 2009), som er den sentrale delen av case-området. Sørøst for bruket finnes det et lite boligområde. På området ellers er det stort sett bare LNFR-områder. I motsetning til beboerne i og rundt Bekkestua som har minst to ulike kollektivtransport tilgjengelige i området, har Fossum bare en busslinje som går gjennom området. Dette er en busslinje med, ifølge Ruter sine reiseplanlegger-nettside, avgang én gang i timen.

Eierne av Fossum Bruk har lyst til å utvikle området med flere boliger og næring (Løvenskiold). Dette prosjektet er ulikt fortettingen i Bekkestua ettersom det pga. tidligere utbyggelse ikke har vært reguleringsplaner med bolig eller sentrumsformål. Per februar 2016 er case-området enda ikke blitt omregulert til bolig annet enn i kommuneplanen, med arealformål definert som fremtidig boligbebyggelse.

Aktører fra offentlige organer i case-området

Avgrensningen av case-område til Bærum kommune, henholdsvis Bekkestua og Fossum, innebærer derimot ikke at analysen ikke vil ta for seg andre forskningsobjekt til oppgaven. De øvrige forskningsobjektene som er relevante for oppgaven er: Akershus fylkeskommune, Statens Vegvesen Vegavdeling Akershus, Ruter, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, samt Kommunal og moderniseringsdepartementet. Disse andre regionale og statlige aktørene i kommunal planlegging er sentrale for å forstå hva det er som skjer på kommunalt nivå, og anses derfor å være viktig å ha med i oppgaven.

Akershus fylkeskommune er på nettsiden deres definert som en «regionalt folkevalgt organ» med

en hel rekke ulike samfunnsoppgaver. Et av oppgavene deres er også planlegging, og jobber mye med utvikling i fylket (Akershus fylkeskommune 2015). Fylket har også ansvaret for å utarbeide en regional plan, planstrategi og planbestemmelser (Akershus fylkeskommune 2013b jf. pbl. § 7-1.). Disse regionale planene har et strategisk og overordnet perspektiv på hvordan planleggingen og utvikling skal skje på kommunalt nivå. Den regionale planen med tilhørende planbestemmelser skaper det regionale rammeverket som kommunene følger. Videre står det at kommunene, staten og andre organisasjoner er med på å utforme den regionale planleggingen. Fylkeskommunen beskriver til syvende og sist sitt eget arbeid som et samarbeidsprosjekt.

Akershus fylkeskommune har innsigelses- og klagerett på kommuner som de mener ikke følger planprosessen eller har elementer i planene deres som ikke er i tråd med regionale planer og bestemmelser (Forvaltningsloven 1967 § 28.). På Bekkestua fremmet Akershus fylkeskommune en innsigelse til den foreslåtte reguleringsplanen angående fremkommelighet for buss (Akershus fylkeskommune 2013a).

Akershus fylkeskommune har i likhet med Oslo bystyre vedtatt en regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus utviklet av Plansamarbeidet (Plansamarbeidet 2015b). Denne nye regionalplanen erstatter også de gamle fylkesplanene for Oslo og Akershus fylkeskommune. Dette dokumentet legges til grunn som styrende for hvilke områder kommuner kan legge ut til utbygging i sin egen kommune. Dokumentet vil være sentralt i analysen fra perspektivet til regionale planmyndigheter. For øvrig er innsigelsesdokumentene Akershus fylkeskommune fremmet ovenfor Bærum kommune også gjenstand for analyse.

I Akershus er den relevante underavdelingen fra Statens Vegvesen Region Øst Vegavdelingen Akershus som er aktør i case-områdene. Hos Statens Vegvesen er det ifølge Akershus-ansvarlig slik at avdelingen er underlagt både departementene, men også Akershus fylkeskommune etter en endring i organisasjonsstrukturen i 2010. Før det jobbet Statens Vegvesen Region Øst for staten og litt for fylkeskommunene, men nå har avdelingen opprettet i 2010 fått sitt eget direkte ansvarssområde, og jobber tettere med Akershus fylkeskommune. Som nasjonal veiadministrasjon er Statens Vegvesens oppgaver å planlegge, bygge, drifte og vedlikeholde riks- og fylkesveiene i Norge (Statens Vegvesen 2015). Etter at endringen i organisasjonsstruktur, overtok fylkene flere av fylkesveiene, noe som er grunnlaget for strukturendringen. Dette er også en forklaring på hvorfor disse underavdelingene i Statens Vegvesen nå jobber mye for fylkeskommunene. I tillegg til arbeidet Statens Vegvesen gjør for å vedlikeholde og å bygge veier, er de også en innsigelsesmyndighet i kommuneplanlegging, og kan fremme innsigelser til kommuneplaner og reguleringsplaner. Statens Vegvesen fremmet sammen med Akershus fylkeskommune, Ruter og Fylkesmannen i Oslo og Akershus innsigelse på reguleringsplanforslaget om utbygging på Fossum med begrunnelse i manglende opparbeidelse av kollektivinfrastruktur for den planlagte utbyggingen .

Ruter er en organisasjon som drifter busser og T-baner bl.a. i Bærum kommune. I oppgaven vil innsigelser fra Statens Vegvesen mot Bærum kommune på Fossum være aktuelle, samt Ruters innsigelse mot kommunen på Bekkestua. Disse innsigelsene vil bli brukt i analysen.

Fylkesmannen er en fagmyndighet som bl.a. skal ivareta statlige retningslinjer og føringer i kommunal planlegging (Fylkesmannen i Oslo og Akershus). Fylkesmannen er også klageinstans i likhet med fylkeskommunen, og kan også sende innsigelse mot arealplaner (ibid.). Fylkesmannen fremmet innsigelse mot Bærum kommune på Fossum, og denne vil også være gjenstand for analyse.

Akershus fylkeskommune, Statens Vegvesen, Ruter og Fylkesmannen i Oslo og Akershus fremmet sammenlagt innsigelser på reguleringsplanforslaget om utbygging på Fossum med begrunnelse i manglende opparbeidelse av kollektivinfrastruktur for den planlagte utbyggingen. Disse planmyndighetene har også hatt kontakt med Bærum kommune angående Fossum-utbyggingen (Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2015).

Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) er øverste planmyndighet i Norge, med ansvar for å skape føringer og retningslinjer for hele landet (Regjeringen). Fordi KMD er øverste planmyndighet er det departementet som er siste instans for avgjørelse av klager under behandling (Forvaltningsloven 1967 § 28.). Samferdselsdepartementet løser saker rundt transport og kollektivløsninger, og er derfor den øverste myndighetene i Norge når det gjelder avklaring på saker som gjelder transportutvikling, kollektivløsninger og andre oppgaver som faller innenfor transport og transportinfrastruktur (Regjeringen).

Relevante styringsdokumenter på det nasjonale nivået er Statlige planretningslinjer (SPR) for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging fra 2014. Dette dokumentet legger til grunn bedre samarbeid mellom nivåer av planmyndigheter for å effektivisere planprosessen og gjøre den mer kosteffektiv (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014). Samferdselsdepartementets styringsdokument kalt Nasjonal transportplan (NTP) som utarbeides av Jernbaneverket, Kystverket, Statens Vegvesen og Avinor AS på oppdrag av Samferdselsdepartementet (Regjeringen 2016). Dette dokumentet brukes også av Statens Vegvesen aktivt og legger til grunn deres egne detaljerte analyser, planer, retningslinjer i tillegg til innsigelser. Dette dokumentet er derimot ikke like relevant for oppgaven som SPR er, og vil derfor ikke bli tillagt like stor grad av analyse som SPR.

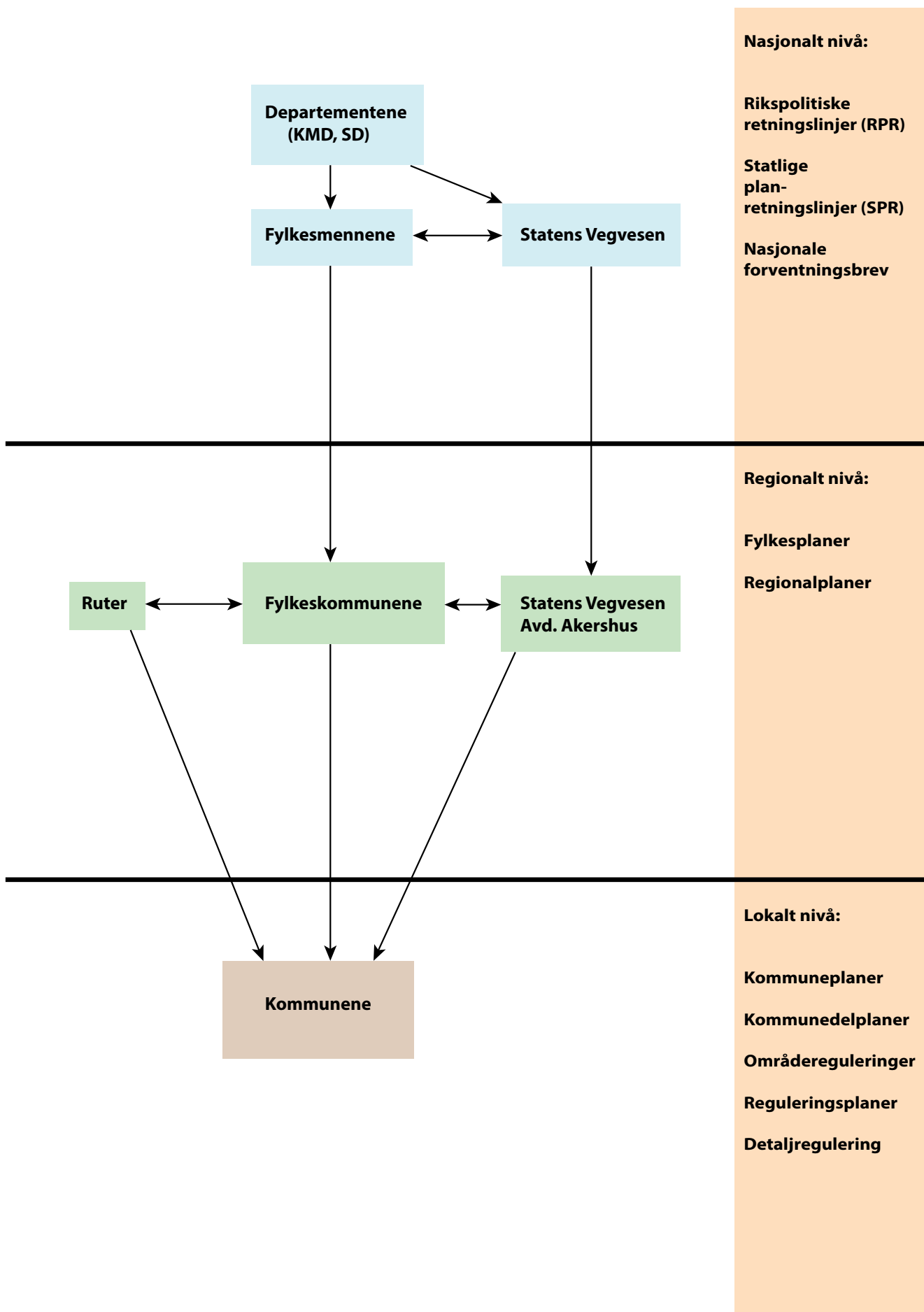
Empiri og analyse

I denne delen blir det tatt utgangspunkt i case-områdene i Bekkestua og Fossum. Innholdet i de følgende avsnittene er strukturert rundt problemstillingen og delspørsmålene. Først vil det bli analysert i hvor stor grad foretrukket utbyggingsmønster er samordnet mellom det lokale, regionale og nasjonale nivåene av administrasjon, og derfor også hvordan den skiller seg fra hverandre. Deretter vil det bli gått nærmere inn på de spesifikke faktorene som påvirker lokalpolitikere, og hvordan de tilrettelegger utvikling. Dette skal gi et grunnlag for å beskrive rasjonalene kommunen bruker for å rettferdiggjøre avvik fra overordnede planer og retningsslinjer. Til slutt vil en oppsummering av kapittelets analyser med sammenfatninger av observasjonene som har blitt belyst.

Ønsket utbygging og samordning i planlegging

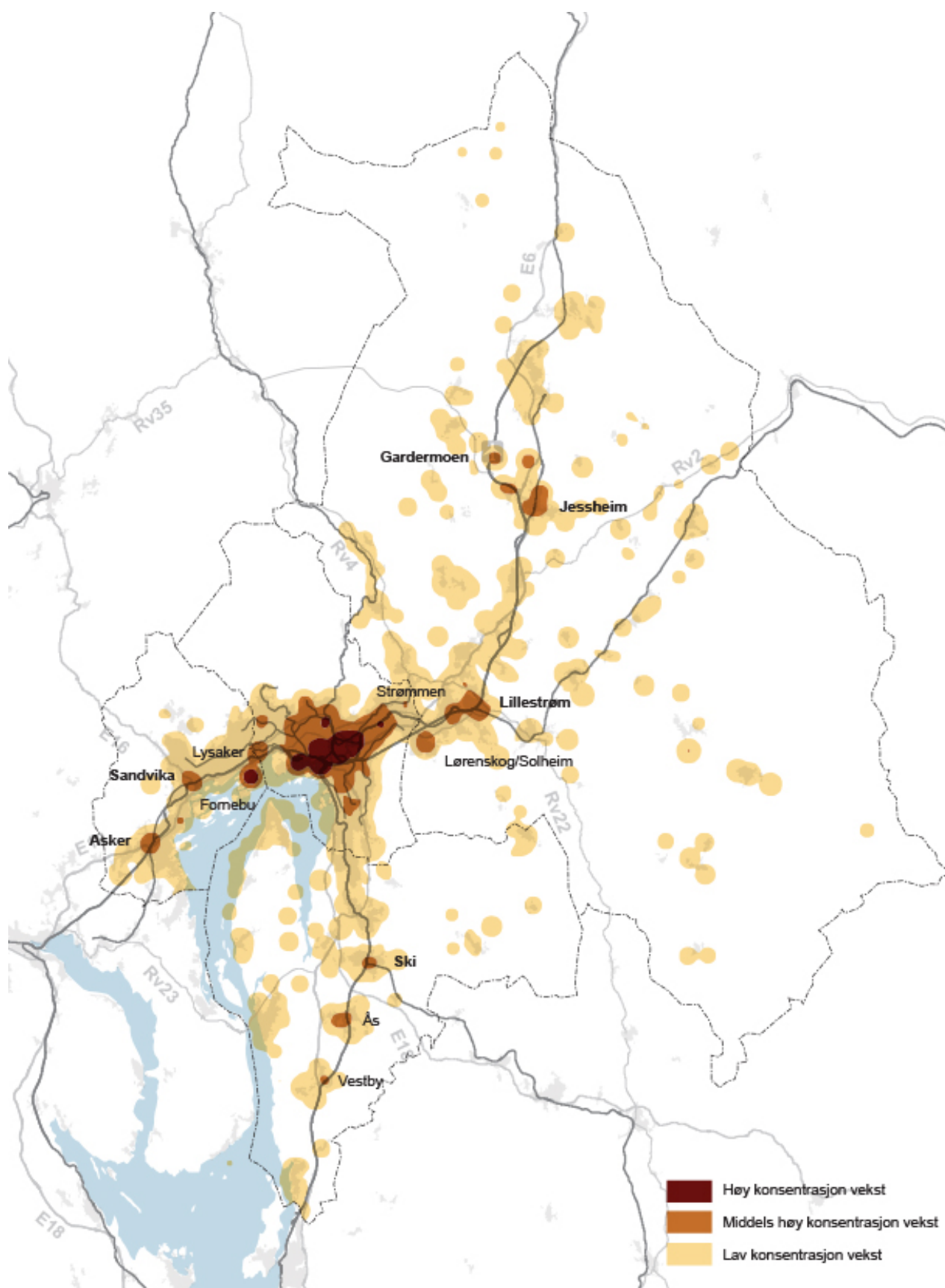
For å finne ut hvordan ønsket utbyggingsmønster skiller seg mellom lokale og regionale planmyndigheter, må man se på en rekke offentlige dokumenter som beskriver ønsket utvikling. Etter hvert vil også en del uformelle ønsker og holdninger fra intervjusubjektene bli fremhevet for å vise hvordan situasjonen er i virkeligheten. Derfor er dette delkapittelet strukturert slik at regionale aktører blir beskrevet først, og så deretter lokale og nasjonale. Grunnen til dette er av hensyn til en klargjøring av regionale planer og føringer som skal gi en forståelse og grunnlag for resten av delkapittelet. Formålet med besvarelsen av delspørsmålet er å forstå det helhetlige bildet av situasjonen, og derfor vil en aktøranalyse med utgangspunkt i tre temaer for diskusjon: Lokal, regional og nasjonal planlegging. Dette delkapittelet vil derfor gi en kort beskrivelse av rollene til de ulike aktørene. Deretter blir det gitt eksempler på hvor aktørenes handlinger og holdninger i alle tre myndighetsnivåer sammenfaller eller avviker fra hverandre.

På neste side ser man det offisielle planhierarkiet i Norge. Dette viser de tre styringsnivåene, og hvordan ulike relevante aktører relaterer seg til hverandre. Pilene viser hvilken retning makt går i. Kommunen opplever i denne situasjonen at de fleste andre aktører har mer eller mindre makt over kommunen i form av mulighet til å fremme innsigelse.



(Fig. 6. Flytdiagrammet viser det offisielle planhierarkiet i Norge. Egenprodusert)

Tema 1: Regional planlegging



(Fig. 7. Illustrasjonen viser utbygging etter nåværende utviklingstrend. Kartillustrasjonen er hentet fra Plansamarbeidet)

Ifølge Fylkesmannen og tidligere sjef i plansekretariatet for Plansamarbeidet er den nyeste regionalplanen en klargjøring og videreføring av bestemmelsene i Statlige planretningslinjer (SPR) for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. I Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus er det blitt gjort en del analyser, og det ble utredet tre ulike scenarier som danner grunnlaget for vurdering til hvilken retninger det generelle utbyggingsmønsteret i Oslo og Akershusregionen kan gå i, sett ovenfor (Plansamarbeidet 2012). I det endelige utkastet ble det vurdert at en helhetlig regional utvikling basert på prinsippet om flerkjernet utvikling ville være den beste løsningen for Osloregionen (ibid.). Den nyeste regionalplanen ble utformet som et verktøy for å begrense den spredte byutviklingen som man ser på kartillustrasjonen på forrige side.

I tilknytning til dette ble det introdusert en planbestemmelse som presiserer hvor utviklingen skal forekomme. I planbestemmelsen står det at indre Osloregionen bør planlegge fremtidig utvikling med utgangspunkt på 90 % i det som er definert som regionale byer. Alle kommuner som har fått utpekt regionale byer og som har en del av bybåndet skal ha en utvikling på minst 90 % tilknyttet denne regionale byen og bybåndet. Maksimum 10 % av utviklingen i en kommuneplanperiode kan komme utenfor bybåndet og regionale byer (Plansamarbeidet 2015). I ytre Osloregionen der man i en kommune ikke har en regional by angir planbestemmelsen et minimum på 80 % av utviklingen skal skje i kommunens tettsteder, og opp til 20 % kan komme utenfor. Dette kan man se på illustrasjonen ovenfor av Plansamarbeidets alternativ 2 viser disse regionale byene og bybåndet klart. Ifølge tidligere plansekretariatsjef i Plansamarbeidet fikk kommuner i ytre Osloregionen litt løsere krav om utbygging i tilknytning til regionale byer, fordi det var mindre villighet blant politikerne og lokalbefolkningen å følge en like streng regel som i kommuner i indre Osloregionen. I tillegg er bybåndet som strekker seg ut fra Oslo by definert som en del av fortettingssonen og går under de 90 % der man kan fortette (ibid.). Det er derfor ifølge tidligere sjef for Plansamarbeidets plansekretariat lettere for disse kommunene å tilrettelegge et utbyggingsforhold på 90/10 %.

Selv om bybåndet er definert til områder som ligger i tilknytning til eksisterende baneinfrastruktur, er det ifølge tidligere sjef for plansekretariatet i Plansamarbeidet en del uklarheter over nøyaktig hvor grensen går. Disse uttalelsene er bemerkelsesverdige for forholdet mellom lokalpolitikere og regionale planmyndigheter, og vil bli tatt opp igjen senere på s. 52 under avsnittene om lokal planlegging. Ut ifra intervjuobjektene fra regionale planmyndigheter virker det som at de ønsker en snarlig klargjøring av bybåndets avgrensning i de ulike kommunene. Intervjuobjektet fra Akershus fylkeskommune mente at en avgrensning til områdene tilknyttet eksisterende baneinfrastruktur. Det skal derfor være en presisering i maks avstand fra stasjonsområdene som bør gjelde. På kartillustrasjonen ovenfor er bybåndet tegnet opp, men det viser ikke en nøyaktig konkretisering av grensene og er bare en veiledende illustrasjon.

Kommunene virker stort sett positive til den nye regionalplanen ifølge den tidligere sjefen for plansekretariatet i Plansamarbeidet, samt Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Ifølge dem virker også kommunene positive til en spesifisering av statlige retningslinjer til en lokal kontekst i Osloregionen. Plansamarbeidet brukte ifølge tidligere plansekretariatsjefen mye tid og ressurser på å nå ut til alle kommunene i Oslo og Akershus for å forklare dem prosessen rundt den nye regionalplanen. Dette ble gjort for å skape en forståelse for hvor viktig det er å ha en samordnet transport og arealplanlegging i Osloregionen. På nasjonalt nivå var det også et ønske om en ny samordnet plan for både Oslo og Akershus fylkeskommuner med begrunnelse i at det er behov for en mer omfattende plan. Dette tyder på at det i utgangspunktet har vært en ovenfra-og-ned bakgrunn for å skape en ny samordnet regionalplan.

Ifølge tidligere sjef for plansekretariatet var det i tidlig fase av Plansamarbeidets utarbeidelse et initiativ til å få kommunene selv til å vedta den nye regionalplanen, men det gikk de fort bort ifra. Årsaken til dette var at Plansamarbeidet ifølge plansekretariatsjefen innså at kommunene ikke ville vedta den på kommunalt nivå. Det har resultert i at det er Oslo og Akershus fylkeskommune som har vedtatt planen og ikke kommunene, noe som gjør planen veiledende og ikke direkte juridisk bindende for kommunene. Et resultat av dette er at kommunene i praksis ikke må følge planbestemmelsene annet enn når de blir håndhevet av regionale og nasjonale planmyndigheter. Dette er også noe som ifølge uttalelser fra flere intervjuobjekter har hatt et betydelig preg på norsk planlegging: Underordnede myndigheter nekter å vedta en overordnet plan ofte ut ifra skepsisen om at overordnede myndigheter kommer til å ta over kommunenes selvstyre. Denne tankegangen i seg selv vil i større grad bli tatt opp i delkapittelet om hvilke faktorer som påvirker lokalpolitikere. Konsekvensene av denne tankegangen er at kommuner ofte forholder seg til regionale planer som veiledende. Dette bidrar til å skape en stor del av premisset for konfliktene mellom lokale og regional planlegging. Det viser også en vedvarende konflikt i makthegemoni mellom planmyndigheter som har skapt en situasjon der begge parter ikke kan med sikkerhet gjennomføre en planprosess. Dette er også en del av diskusjonen som vil i større grad bli tatt opp lenger ned i delkapittelet om hvilke faktorer som påvirker lokalpolitikere.

En forskjell mellom holdningene blant overordnede planmyndigheter dukket opp etter intervjuene gjort av intervjuobjektet fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus, og tidligere sjef for Plansamarbeidet. Begge uttalelsene dreier seg spesifikt om utviklingen på Fossum, der Fylkesmannen i Oslo og Akershus sin mening om utbygging på Fossum er totalt uaktuelt og helt i strid med regionale og nasjonale føringer. Tidligere sjef for plansekretariatet i Plansamarbeidet og Akershus fylkeskommune var derimot litt varmere i forhold til utviklingen, og forklarte at utvikling på Fossum er bedre enn utvikling en del andre steder i Bærum kommune, og at det finnes enda verre tilfeller andre steder i regionen. Det er ifølge den tidligere plansekretariatsjefen viktig å se på situasjonen rundt utbygging relativt i forhold til andre problematiske områder. Vedkommende gav videre et eksempel på dette: Hvis man bygger på Fossum unngår man kanskje å bygge ut på Avtjerna. Disse uttalelsene viser at det eksisterer splid mellom regionale planmyndigheter, for denne holdningen stemmer ikke overens med regionalplanen og den offisielle holdningen til overordnede myndigheter om at man i hovedsak skal bygge ut kompakt og i tilknytning til kollektivknutepunkt. Skjønnsvurderinger i kontekst av ulike områder kan finne sted, men dette er en divergens i hvor stor grad man skal være streng med lokale planmyndigheter. I den større sammenhengen har ikke dette særskilt stor betydning, for man kan se at overordnede planmyndigheter i stor grad er enige med hverandre og støtter opp om hverandre i praksis.

Andre relevante regionale planmyndighetsaktører er Statens Vegvesen Vegavdeling Akershus og Ruter. Interessene til Statens Vegvesen strekker seg derfor til hvordan veienes utbygging, vedlikehold og generell veitransportinfrastruktur blir påvirket med utbygging. Samordnet areal og transport kan derfor sies å være i deres interessesfære. Fordi de ønsker å minimere mengden arbeid de må gjøre med økte utgifter i vedlikehold og investeringer i ny veiinfrastruktur, virker det som at de ønsker en utvikling som er i tråd med overordnede statlige og regionale retningslinjer og bestemmelser. Intervjuobjektet fra Statens Vegvesen Vegavdeling Akershus sier at de er svært positive til den nye regionalplanen. De ser også behovet for en mer kompakt utvikling i Osloregionen ettersom argumentet mot en videreføring av kapasitetsutbygging alene ikke kan løse veikapasitetutfordringene man har i indre Osloregion. Derfor er Statens Vegvesen en aktør som i stor grad er enig med de andre regionale og nasjonale planmyndighetene, og skiller seg ikke nevneverdig ut. Ruter er også en annen aktør som har en del kommunikasjon med kommuner, for de drifter

selve kollektivinfrastrukturen som buss, trikk og T-bane. De har liknende interesser som Statens Vegvesen, og er i utgangspunktet muligens enda mer utpreget aktive i å få til en kompakt utvikling, ettersom et område krever ulike mengder befolkningsgrunnlag for de forskjellige kollektivtransporttypene Ruter benytter seg av.

Tema 2: Lokal planlegging

Bærum kommune ønsker en fortetting langs flere kollektivknutepunkt samt videreutvikling av Sandvika og Fornebu, men har i en rekke år samtidig ønsket en storstilt utbygging på Fossum. En rekke utsagn fra intervjusubjektene og analyserte offentlige dokumenter skal prøve å forklare situasjonen. I avsnittene om lokal planlegging vil det fokuseres på Bærum kommune med spesielt fokus på Bekkestua og Fossum.

Bekkestua er et sentralt område i Bærum kommune som tillegges særlig vekt i kommunen ifølge både kommunaldirektøren og overordnede myndigheter. I Bærum kommunes styringsdokumenter står det i kommuneplanens planbestemmelser datert juni 2015, og vedtatt av kommunestyret 30.10.13 at det vil «dimensjoneres for boligbygging på ca. 600 boliger i over perioden» (Bærum kommune 2015). Videre står det at en utvikling av Fornebu, Sandvika og Fossum anses som sine hovedutbyggingsområder. Dette kan tolkes som i hvor stor grad kommunen anser disse tre områdene som viktige i kommunens fremtidige utviklingsretning, i tillegg til at det viser hvor de prioriterer den ønskede utviklingsretningen. Bekkestua er ikke nevnt i denne listen, og for så vidt heller ikke annen utvikling langs andre banetraseer i kommunen (ibid.). Dette kan virke rart ettersom Bekkestua ifølge Fylkesmannen er en del av et større satsingsområde langs Kolsåsbanen, og det ønskes storstilt utvikling i kommunen langs denne akse. Det kan være tegn på avvik fra regional planlegging, men under intervjuene med administrasjonen og lederen av Planutvalget i Bærum kommune, var ikke svarene veldig spesifikke, og det er derfor ikke mulig å komme med en drøfting av hvorfor Bekkestua ikke har fått plass i kommuneplanens planbestemmelser.

Ifølge Bachrach og Baratz i Haugaard (2003) er det i et makthegemoni viktig å unngå uønskede situasjoner, og det er en rekke tiltak som kan gjøres. Man kan unngå å diskutere det som nevnt ovenfor er eksempel på viktige utviklingsområder i kommunen, og heller trekke frem de områdene man selv mest ønsker utbygd. Å ikke legge vekt på områder som Kolsåsbanen er interessant, og Fylkesmannens uttalelse gir også vekt til iveren overordnede myndigheter har til økt grad av utbygging samt fortgang i utbyggingen langs denne kollektivaksen. Til opprustning av Kolsåsbanen har det blitt investert ca. 2,9 milliarder kroner til prosjektet for oppgradering av banen samt utvikling av busstilbudet ved T-banestoppet på Bekkestua, ifølge Fylkesmannen. Dette gjør det naturlig å tro at utvikling i det området burde vært oppført som et av områdene det satses mest på i kommunen.

Bekkestua er et satsingsområde blant flere andre områder i kommunen, og kommunen har om-disponert arealformål på Bekkestua. Intervjusubjektene fra kommunen har uttalt seg om at en utvikling er i tråd med overordnede myndigheters ønsker for Bekkestua. Det kan hende at en slik detalj var en glipp av kommunen, eller at Bekkestua rett og slett ikke regnes som like viktig som de andre nevnte områdene. Det finnes en hel rekke muligheter som kan rettferdiggjøre en manglende nevneverdig benevnelse av Bekkestua i planbestemmelsene. På Bekkestua er det nå ifølge Fylkesmannen foregår utviklingen i større tempo enn før, og utviklingen er også i tråd med overordnede planer og retningslinjer for kompakt byutvikling langs kollektivknutepunkt. Denne observasjonen er kanskje ikke like viktig å ta til følge, ettersom det er usikkert i hvor stor grad kommunen har vektlagt Bekkestua.

Fossum er det andre case-området i Bærum kommune. Fossum er som nevnt ganske annerledes enn Bekkestua, og dette vil i større grad bli belyst her. I Bærum kommunes planbestemmelser står det at boligbygging skal begrenses i resten av kommunen, samt at kommunen skal «påse at utbygging i kollektivknutepunkter og sentre er arealeffektiv og konsentrert, og gjenbruk av allerede bebygde arealer i disse prioriteres» (ibid.). Dette stemmer overens med vedtaket om utvikling på Fossum, men det står derimot ikke noe om problematikken rundt transformasjonsområdenes relative lokalisering i forhold til eksisterende kollektivakser. Flere av intervjusubjektene både i kommunens administrasjon og regionale planmyndigheter har påpekt dette: Planen i seg selv ikke er dårlig, men lokaliseringen av utbyggingsområdet er vanskelig i kontekst av tilgang til eksisterende kollektivinfrastruktur. Fossum er derfor ikke helt i tråd med retningslinjer fra regionale og statlige planmyndigheter. Det virker derfor slik at kommunen selv ønsker fortetting, men også i områder utenfor bybåndet og regionale byer.

Områder som Fossum ønskes utviklet av tomteeier og utbygger, og kommunen ser derfor en mulighet til å transformere disse områdene til bolig- og handelsformål, ifølge Bærum kommunaldirektør. Problematikken ligger ifølge Fylkesmannen i Oslo og Akershus at disse områdene nettopp ligger utenfor bybåndet, og det som da er regnet som byggesonen i den nyeste regionalplanen. Ifølge en kommuneplanlegger i Bærum er deres kommune angivelig ikke den eneste kommunen med slik problemstilling. Nabokommunen Asker kommune har også et liknende område som Fossum. Dette området heter Dikemark, og ligger utenfor de store kollektivaksene. Disse områdene er tydeligvis noe begge kommunene sliter med å finne et passende alternativt arealformål til. Det tyder derfor på at problematikken rundt lokalisering av utbygging i fjerntliggende områder ikke bare har forekommet med Fossum-prosjektet.

Som nevnt har ikke den nyeste regionalplanen klart definert uttrykkene bybåndet og byggesonen, noe som medfører en viss tøying av begrepene i kommunene. Det som er interessant å tolke ut ifra utsagnet til kommuneplanleggeren om Dikemark ovenfor, er måten han ordla seg på. Kommuner søker i disse områdene etter alternativer som transformasjon av fjerntliggende næringsområder – oftest industri. Det kan hende at de har benyttet seg av tidligere overordnede planers uklarerheter rundt hva som er akseptabel utbygging i kommunen. Det viser også til hvordan foretrukket utbyggingsmønster kan skille seg mellom lokale og overordnede myndigheter. Flere av intervjusubjektene har også påpekt dette fenomenet i tilknytning til hvordan kommunene nå tøyer bybåndet som begrep til å omfatte områder som det de mener ligger i gråsonen av begrepsbetydningen.

Et resultat av en ny regionalplan kan være at kommunene gjør interessene sine mer utpreget. Dette kommer muligens nå ettersom de er blitt klare over at de mest sannsynlig ikke kan fremme planmessig problematiske områder med like stor grad av suksess. De utpregete avvikene fra overordnet planlegging kan derfor komme sterkere til syne nå. I tillegg har flere av intervjusubjektene ytret seg om at flere kommuner nå har prøvd å få gjennom så mange problematiske områder som mulig, noe som underbygger argumentet om at det skjer en utvikling i grad av samordning og avvik mellom lokale og overordnede planmyndigheter.

Det bekreftes også av flere uttalelser fra sjefen for Planutvalget i Bærum kommune at det eksisterer delte meninger om hvilken utviklingsretning Bærum bør gå i de neste par tiårene. Det virker som at det er minst to ulike motstridende synspunkt i kommunen. Disse består av det første synspunktet om at Bærum ikke bør la seg overstyres av overordnede planmyndigheter og at lokaldemokratiet må styrkes. Det andre synspunktet er at Bærum utfordringer er såpass store at man nå må se

seg nødt til å følge en mer samordnet areal og transportplan, og at denne planleggingen må ha et mer regionalt perspektiv. Om dette er tilfellet, så har det definitivt vært en kamp om hvilket synspunkt som får et hegemoni i kommunen. Sistnevnte synspunktet har de siste årene muligens fått et mer hegemonisk rom i kommunen, og det er klart at det nå ikke eksisterer et klart hegemoni i Bærum kommune. Det er godt mulig at begge enda kjemper om det hegemoniske rommet, og at disse foreløpig deler rommet.

Det er også verdt å nevne at konflikten varierer derimot veldig fra kommune til kommune, og ifølge intervjuobjektet fra Akershus fylkeskommune er de fleste kommuner i ytre Osloregionen mer opptatt av å kunne fortsette å ha spredt utvikling. Det kan være knyttet til maktforholdet i kommunene i ytre Osloregionen: Lokalbefolkningen- og politikerne fra mer spredte områder har mer hegemonisk rom. Dette kommer mest sannsynlig av at det eksisterer mindre urbane områder i disse kommunene enn de i indre Osloregionen. Denne observasjonen viser også til identiteten til kommunen og hvilken rolle identiteten kommunen har. Identiteten utgjør et hegemoni i kommunen, og Haugaard (2003) skrev om systemisk partiskhet hvor stedsidentitet benyttes som virkemiddel gjennom denne maktmekanismen. Den er med på å begrense andre som ønsker tettere utvikling i kommunen, og deres muligheter for forandring. Denne teoretiseringen kan i praksis også knyttes til utvikling på Bekkestua der lokalbefolkningen i utgangspunktet var sterkt kritiske til fortetting og videre bydannelse rundt Bekkestua T-banestopp som følge av deres stedsidentitet som liten bygd. Allikevel er ikke hegemoniske rom statiske, og i Bekkestua endret situasjonen seg til å være mer preget av et ønske for fortetting. Flere av intervjuobjektene fra Bærum kommune forklarte forandringen som et følge av at lokalbefolkningen på Bekkestua så store økonomiske potensialer for profitt ved salg av tomt til utbygging.

Tema 3: Statlig planlegging

Som statlig aktør er Fylkesmannen i Oslo og Akershus direkte involvert i selve arealplanleggingen til kommunene. Ettersom Fylkesmannen er direkte underlagt departementet har de et større geografisk oversyn enn regionale planmyndigheter som Akershus fylkeskommune, og er administrativt sett lengre distansert fra lokale myndigheter. Denne observasjonen gir et inntrykk av at Fylkesmannen er den som fører strengest skjønnsmessige vurderinger ovenfor lokale planmyndigheter, ut ifra intervjuet med Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Den eneste myndigheten som kan overprøve Fylkesmannen er per i dag Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) med Jan Tore Sanner som statsråd. Dette er det primære mulighetsrommet for konflikt mellom Fylkesmannen og departementet om det skulle oppstå et. Et eksempel på en slik konflikt er da Fylkesmannen sendte innsigelse mot planen om utbygging på Fossum. Departementet avgjorde at Fossum kunne bygges ut på betingelse om at det skulle vedtas rekkefølgebestemmelser. Disse spesifiserte en utbygging av kollektivinfrastruktur for buss samt gang- og sykkelvei til området før boliger kunne bli tatt i bruk (Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2015). Det er i stor grad dette Bærum har hatt problemer med å oppnå, noe som har vært en del av grunnen til at kommuneadministrasjonen har anbefalt å utsette Fossumutbyggingen til etter 2030. Uttalelser fra Akershus fylkeskommune og Statens Vegvesen Avdeling Akershus om at man må tenke litt relativt på utbygging i kommunen gir en interessant observasjon. Den gir vekt til argumentet om at regionale planmyndigheter muligens ikke har en like streng oppfølging av overordnede planer og føringer som Fylkesmannen har. Dette eksemplet viser også til hvordan Fylkesmannen opererer med de strengeste skjønnsvurderingene av alle overordnede planmyndigheter.

I etterkant av intervjuene er det blitt observert ulike uttalelser fra intervjuobjektene som tyder

på at graden av samordning og avvik fra overordnet planlegging i de tre styringsnivåene forandrer seg. I hovedsak skjer det en forandring med hvilke signaler KMD nå sender til de andre planmyndighetene. Forandringen som har skjedd er ifølge flere av intervjusubjektene nye type signaler fra KMD til overordnede planmyndigheter: Et fokus på å ivareta lokaldemokratiet er etter det siste regjeringsskiftet blitt dratt frem som et nytt hensyn i arealplanleggingen. Flere av intervjusubjektene beskrev situasjonen tidligere som at Miljøverndepartementet (MD), som før regjeringsskiftet i 2013 hadde planavdelingen i deres departement, i mye større grad gav sin støtte til skjønnsvurderingene til regionale og nasjonale planmyndigheter under innsigelsesprosesser. Nå har hensynet om lokaldemokrati kommet frem, og det går ut på tankegangen om at overordnede myndigheter ikke skal blande seg opp i og styre kommunens utvikling.

Regionale planmyndigheter virker opptatt av å styrke sin egen posisjon og legitimitet som myndighet ovenfor kommunene, og dette innebærer en styrking av den tradisjonelle hierarkiske styringslogikken, ettersom dette innebærer en styrking av deres makt. En trussel mot dette er derfor blandede signaler fra departementene. Dette er altså en endring i ønsket utviklingsretning for planlegging som virkemiddel i det norske planhierarkiet. Hensynet om lokaldemokrati vil derimot i større grad bli belyst i neste delkapittel, og i delkapittelet under.

Lokalpolitikere og tilrettelegging for utvikling

I delkapittelet ovenfor ble spliden mellom ønsket kommunal og regional utviklingsretning belyst. Observasjonene fra offentlige dokumenter og forklaringene gitt av intervjusubjektene fra både Bærum kommune og overordnede planmyndigheter viser klart en ting: Lokalpolitikere er den mest sentrale aktøren for utbygging i kommunen. De blir igjen påvirket av andre relevante aktører som påvirker den lokale planprosessen. Holdningene, ønskene og interessene til disse aktørene er det som er gjenstand for analyse her.

Ut ifra uttalelsene virker det som at de fleste kildene for påvirkning kommer internt fra kommunen eller fra tredjepartsaktører. De interne aktørene er lokalbefolkning som enten individuelt eller organisert i nabolagsvel og andre innbyggerorganisasjoner. Disse organiserte innbyggerlagene eksisterer primært for å øve press på lokale myndigheter til å ivareta og forbedre bokvaliteten til disse innbyggerne. I tillegg finnes det aktører som fremmer klager basert på spesifikke teamer som natur og miljø, friluftsliv, og vern av bygninger og kulturlandskap. Disse gruppene ønsker også å fremme sine interesser, ofte på basis av å beskytte natur eller eldre bygninger mot utbygging. Den tredje gruppen aktører er ikke nødvendigvis knyttet til kommunen, men er definert som næringsaktører interessert i å etablere seg i et område. Denne aktørgruppen har i størst grad økonomiske interesser av å gjennomføre ulike tiltak i lokalsamfunnet. Følgende del av analysen vil derfor fokusere på disse tre aktørgruppene på Bekkestua og Fossum.

I praksis prøver kommunen noen ganger å utføre en annen utvikling enn den som er beskrevet i regionale planer og føringer. I resten av kapittelet er det blitt identifisert fire distinkte temaer som vil prøve å forklare faktorene og måten de påvirker lokalpolitikere på. Det første temaet er hvilken rolle politikere har i sin egen kommune, og hva denne rollen innebærer. Det andre temaet er hvilke press fra relevante aktører som kan dukke opp. Det tredje temaet er hvilke mekanismer lokalpolitikere benytter seg av for å kunne håndtere de ulike samfunnsaktørene, næringsaktørene og de overordnede planmyndighetene. Det siste temaet er en diskusjon om makt- og hegemoniskifte i de tre ulike plannivåene, og hvordan dette har påvirket den helhetlige situasjonen. Diskusjonen knytter seg opp mot det som har blitt analysert i dette delkapittelet, og tilretteleggingen

kommunen gjør for sin ønskede utviklingsretning.

Lokalpolitikernes rolle i kommunen

Lokalpolitikere ble av Fylkesmannen i Oslo og Akershus beskrevet som «en slags ombudsmann for sin egen kommune og lokalbefolkning» (personlig korrespondanse). Lokalpolitikerne skal ivareta interessene til kommunen og de som bor i den. Det har muligens bidratt til å skape en skeptisk holdning til overordnede myndigheter om kontroll over ressurser, tjenester og andre ting som forandrer graden av kontroll lokale politikere har over sin egen kommune. I tillegg påvirker presset lokale politikere opplever fra lokalbefolkningen, næringsaktører og andre aktører forholdet deres til overordnede myndigheter. Overordnede myndigheter kan tolkes som bare en faktor av flere når politikere i en kommunene som skal avveie hvilken retning de skal gå i. Overordnede myndigheter er derimot spesielle i den forstand at de har mulighet til å eksempelvis nekte å tillate kommunen å utvikle et område. Den avveiningen er viktig for hvilke konflikter som dukker opp, og hvilke som blir unngått. Hvilke maktkamper som foregår, og hvilket hegemoni som skapes i en kommune er derfor avgjørende for hvordan kommunen opptrer ovenfor regionale og nasjonale planmyndigheter.

Kontakt mellom nivåene av administrasjon er sentrert rundt det som heter Regionalt planforum, og blir avholdt oftest mellom lokale og regionale administrasjoner. Spesielle saksmøter kan også opprettes hvis en innsigelse blir fremmet, og man ønsker å mekle. Dette er hovedsakelig administrative kommunikasjonsplattformer. I tillegg har man andre organisasjoner som Samarbeidssalliansen Osloreionen, der kommuner og fylkeskommuner diskuterer arealpolitikk og konkurransedyktighet som region i Europa. Det er ikke sikkert i hvor stor grad medlemmer fra politiske partier og planleggere har kontakt med hverandre i disse organisasjonene.

Ved alle tre nivåer av det norske myndighetssystemet har man kommunale, fylkeskommunale og nasjonale politikere som bestemmer hvilke planer, føringer, retningslinjer som blir vedtatt. Disse politikere er ifølge intervjuobjektet fra Akershus fylkeskommune ikke isolerte personer som aldri har kontakt eller eksponering for andres holdninger og interesser. Administrasjonene i de ulike plannivåene skal følge deres politikere og jobber for disse, ifølge intervjuobjektet fra Akershus fylkeskommune.

Politikere ved de tre nivåene har et annet forhold enn det administrasjoner har seg imellom. Politikere er mye mer eksponert for både formelle og uformelle møter og kontakt med andre politikere ved alle tre nivåer. En grunn til dette kan være fordi politikere som er på fylkeskommunalt og nasjonalt nivå blir valgt til disse posisjonene gjennom valg og tillitsverv. Dette skjer ikke hos administrasjonene. En arealplanlegger i kommunen får ikke en ny stilling i fylkesadministrasjonen, fordi personen presterte godt på jobben sin på det lokale nivået i kommunen. Politikere har dermed en mulighet for innflytelse kommunale administrasjoner ikke har på regionale og nasjonale planadministrasjoner. Dette er som følge av at ansatte i administrasjonen og politikere er medlemmer av to ulike offentlige institusjoner, og maktforholdet mellom disse to organene er dessuten i favor til politikere. Dette er fordi politikere har delegert sine oppgaver til administrasjonen, og de er administrasjonens sjef.

Politikere ønsker dessuten, ifølge flere av intervjuobjektene, utbygging i sin kommune, og er meget ivrige til å få til denne utbyggingen Bakgrunnsårsaken til denne iveren kan være at lokalpolitikere ønsker å fremstå som fremtidsrettede og ressurssterke, fordi de evner å få tiltrukket

næringsaktører til kommunen, ifølge flere av intervjusubjektene. Det ser alltid bra ut når ulike områder opplever vekst som følge av at politikerne har gjort avtaler med næringsaktørene om etablering av nye boliger eller handel og næring. Dette kan være en situasjon som forklarer tilbøyeligheten til politikerne, og forklarer hvorfor politikere er mottagelige for press fra private næringsaktører.

Uttalelser tilknyttet utvikling i kommunen fra den tidligere plansekretariatssjefen for Plansamarbeidet påpeker også at motpress fra de to andre aktørgruppene i kommunen ofte ender opp med å virke som innvigliere som ikke ønsker utbygging. Ironisk nok er politikerne opptatt av å få til utbygging, fordi det fremstiller dem i et godt lys til lokalbefolkningen. Derfor kan det sies at det kan oppstå konflikt mellom samfunnsaktører som ønsker utbygging og de som er imot denne. Det vil derimot ikke bli gått nærmere inn på denne konflikten i oppgaven. Situasjonen innad i en kommune virker uansett ganske kompleks, og det er ikke selvsagt at kommunens interesser som har hegemoni er statiske, eller at det er den eneste holdningen som eksisterer.

Press fra samfunns- og næringsaktører på lokalpolitikere

For andre aktører er det viktig å øve innflytelse på lokalpolitikere. Å øve innflytelse er en av de viktigste virkemidlene de har for å kunne øke sin egen makt. Lokalpolitikere er mottakelige for innflytelse gjennom kontakt med ulike aktører og gjennom den offentlige diskursen. Det er som regel private kjennskap mellom enkeltindivider, enten basert på hvor personene kommer fra eller profesjonell kommunikasjon under planprosesser. I tillegg spiller faktorer som hvilke politiske partier aktørene og lokalpolitikere tilhører eller støtter. De fleste samfunnsaktører, private næringsaktører, og overordnede planmyndigheter bruker samme maktmekanismer ovenfor lokalpolitikere.

Om en lokalpolitiker ønsker utbygging med støtte fra deler av lokalbefolkningen og private næringsaktører, vil dette også kunne skape en konflikt mellom lokalpolitikernes ønsker om utbygging og overordnede myndigheter. Dette avhenger av konteksten til tiltaksforslaget og i hvor stor grad det strider imot overordnede planer og føringer. Overordnede myndigheter utgjør da en slags fare for lokalpolitikere, men kan samtidig være redningen deres. Hvis politikeren får vedtatt området i kommuneplanen, og det blir fremmet innsigelse fra overordnede myndigheter, er det de overordnede myndighetene som får skylden for at området ikke kan utvikles, ifølge flere av intervjusubjektene fra overordnede myndigheter. I tillegg kan det samme sies om lokale innbyggerorganisasjoner eller andre type organisasjoner sentrert rundt natur og miljø. Dette er det andre punktet som muliggjør en påvirkning på lokalpolitikere fra private næringsaktører: Hvis ting skulle gå galt, kan de alltid skylde på overordnede planmyndigheter for å ha spolert planen. Derfor er det liten grunn for lokalpolitikeren å motsette seg private næringsaktørers forslag til utbygging, og bidrar også til å forklare hvordan holdningen om at mer utbygging alltid er bra vinner over den mer skeptiske holdningen fra andre samfunnsaktører innad i kommunen.

For alle aktørene med unntak av administrasjon fra regionale og nasjonale nivå er det systemisk partiskhet som er den mest brukte maktmekanismen. Under forhåndskonferanser og andre offisielle møter med politikerne i kommunen fremmer de deres interesser i kommunen. Etter som deres interesse innebærer å fjerne sannsynligheten for at uønskede situasjoner oppstår, vil de bedrive lobbyvirksomhet for å øke støtten rundt sitt konsept eller prosjekt. Bruk av lobbyvirksomhet som virkemiddel benytter seg av maktmekanismene systemisk partiskhet og kunnskap, fordi de gir en mulighet for lobbyistene å fremme sine forslag ved å trekke frem de positive aspektene ved utbygging. I tilfellet med en privat næringsaktør er ofte argumentene at kommunene vil op-

pleve økt vekst, og dermed potensielle økte inntekter til kommuneøkonomien. Som nevnt ovenfor trekkes også ofte argumentet om at politikeren vil virke positiv til forbedringer i lokalsamfunnet gjennom utbygging. Gjennom lobbyvirksomhet kan man også øke praktisk bevissthetskunnskap til sin fordel, fordi man belyser de positive aspektene ved utvikling. Gjentar man dette budskapet med sine argumenter kan man forandre meningen hos noen lokalpolitikere som er tilbøyelige til å høre på deres argumenter. Er det eksempelvis en privat næringsaktør som ønsker å bygge boliger, vil det kunne argumenteres for at vedkommende oftere vil kunne få gehør fra borgerlige politikere enn de fra venstresiden.

Den ønskede utviklingsretningen kommer delvis også fra politisk ideologi og styringslogikker. Styringslogikker som markeds- og nettverkskoordinering skaper ikke en spredt byutvikling i seg selv, men kan brukes som virkemiddel for å oppnå dette ved å tillate aktører som ikke nødvendigvis har et like sterkt fokus på god samfunnsutvikling og er mer opptatt av profitt. I Bærum kommune sitt tilfelle er det de borgerlige partiene som står sterkest i kommunen, og de er opptatt av å liberalisere planleggingen så mye som mulig. Derfor kan det sies at markeds- og nettverkskoordinering står sterkt i Bærum kommune. En uttalelse fra tidligere sjef for Plansamarbeidet bør nevnes. Hun mente at Bærum faktisk er en av de få kommunene som tør å si ifra til private næringsaktører hvor de ønsker at utbygging skal skje, men i hovedsak virker det som at kommunen ønsker utbygging og setter det som første prioritet i de fleste tilfeller. Markedslogikken tilsier at private næringsaktører vet best hvor boliger og næring bør lokalisere seg. Det gir derfor de private næringsaktørene store muligheter for pressgrunnlag, hvert fall på lokalpolitikere på den borgerlige siden som er styrende i Bærum kommune.

For administrasjonene fra regionale og nasjonale nivå virker de mer interessert i maktgjenproduksjon gjennom overordnede formelle planer og bestemmelser. Det er primært disse virkemidlene som blir brukt til å fremme interessene til overordnede myndigheter. Maktmekanismen anvendt gjennom virkemiddelet er her praktisk bevissthetskunnskap som har blitt diskursiv bevissthetskunnskap, og interessene for kompakt byutvikling hos overordnede planmyndigheter har gått fra å være uformell praksis til å bli mer som formelle praksis og bestemmelser. Ved å ha introdusert disse konseptene som kompakt byutvikling i formell praksis, har den blitt diskursiv ved at man nå må ta hensyn til denne uansett om vedkommende har denne kunnskapen som praktisk bevissthetskunnskap eller ikke. I en praktisk situasjon betyr dette at en lokalpolitiker som ikke kjenner til konsekvens av spredt byutvikling vil i større grad måtte ta hensyn til konsekvens av disse, fordi overordnede myndigheter har planer og bestemmelser som sier noe om kompakt byutvikling.

Politikernes muligheter for håndtering av press fra ulike aktører

For å trekke dette inn i situasjonen rundt utbygging på Fossum så var opplevelsen ifølge uttalelser fra Fylkesmannen at selv om deres synspunkt ble tatt hensyn til, var det den politiske innflytelsen som veide mest i avgjørelsen. Denne situasjonen understreker Fylkesmannen med at det ikke er noe problem for politikere å ta kontakt med hverandre. På regionalt og nasjonalt nivå er det her politikernes mulighet til innflytelse kommer inn. Politikerne har i stor grad muligheten til å øve innflytelse på fylkespolitikere og nasjonale politikere. Dette bestemmes ut ifra en hel rekke mellommenneskelige faktorer som personlig kjennskap mellom politikere og personkjemien, samt hvilke politiske partier personene er fra og hvor enige de er politisk med hverandre. I tillegg kommer en del andre interne maktperspektiv inn som politiske spill og tjenesteytelser begått mellom politikere i slike situasjoner. Disse mellommenneskelige faktorene vil derimot ikke bli analysert i nevneverdig grad, ettersom de går inn på et veldig spesifikt og detaljert nivå av den politiske hverdagen.

Denne type situasjon er derimot viktig å notere seg, for den gir en essensiell mulighet for lokalpolitikere å fremme sine interesser eller andres interesser gjennom dem og oppover i det politiske systemet. Fordelen ved å ta kontakt med politikere på fylkes- og nasjonalt nivå er at disse politikerne gjerne har større innflytelse på deres respektive administrasjoner, og har derfor mulighet til å stoppe innsigelser og andre uønskede handlinger som kommer fra overordnede planmyndigheter. En slik situasjon er akkurat det Haugaard skrev om der han nevnte Bachrach og Baratz sin teoretisering om systemisk partiskhet (ibid.). Dersom man opplever uønskede situasjoner eller reaksjoner fra andre, kan maktmekanismen systemisk partiskhet gjøre det lettere for deg å fremme dine interesser ved at man fjerner de uønskede situasjonene og reaksjonene fra andre. I tillegg er det slik at overordnede myndigheter ikke bare har evne til å skape en potensielt ønsket situasjon for kommunen, nemlig en innsigelsesprosess. De er alltid tilstedeværende og øver sine interesser ovenfor kommunen. Man må se på overordnede myndigheter som ikke bare en myndighet som kan skape uønskede situasjoner for kommunen, men også som en aktør i maktpillet.

Å fremme et område mot slutten av en planprosess er et virkemiddel som er viktig å nevne i denne sammenheng. Flere intervjuobjekter påpeker det at politikere gjerne vil fremme forslag om nye arealer eller tiltak på bestemte tidspunkt for å øke sjansene for at de blir vedtatt. Å legge inn et nytt område rett før en kommuneplanrevisjon skal vedtas for å maksimere sjansene den har for å bli vedtatt er ifølge flere av intervjuobjektene noe som skjer til tider. Dette virkemiddelet kan best beskrives som en fremgangsmåte for å maksimere sitt mulighetsrom. Det er derfor interessant med tanke på at mulighetsrommet også forandrer seg ut ifra hvilke tidsrom- og perspektiv man opererer i. Mulighetsrommet er kanskje ikke like stort i starten på planprosessen når andre aktørers mulighetsrom til å fremme klager og innsigelser er på sitt maksimum. Andres mulighetsrom minsker mot slutten av planprosessen. Denne fremgangsmåten er virker som et av de største mulighetsrommene lokalpolitikere har til å tilrettelegge utvikling i kommunen på.

Hegemoniskifte i norsk fler-nivåadministrasjon

I avsnittene om statlig planlegging ble nye signaler fra KMD belyst. Denne observasjonen stammer fra Fylkesmannens uttalelse om politisk innflytelse i planprosessen, samt uttalelsen fra intervjuobjektet fra Akershus fylkeskommune som forklarte hvordan politikere har mulighet til å påvirke hverandre. Det er i nyere tid ifølge Fylkesmannen dukket opp en rekke blandede signaler fra departementene, der nyere meldinger fra departementene strider direkte imot tidligere føringer.

Blandede meldinger kan være et tegn på politisk spill, men kan også antyde til andre viktige skifter i eksisterende makthegegni og spenninger i maktforhold, i tillegg til kooptering mellom planmyndigheter som Trondal skriver om i sin teori om fler-nivåadministrasjon (Jarle, Trondal 2015). Et eksempel på dette er Fossumutbyggingen der Fylkesmannen som nevnt mente at planen fikk gjennomslag hos departementet, fordi Bærum hadde politisk innflytelse hos departementet. Utvidelsen av Vestby Norwegian Outlet er et annet godt eksempel på kooptering mellom planmyndigheter ifølge Intervjuobjektet fra Statens Vegvesen Vegavdeling Akershus. I denne saken ble det lagt innsigelse mot Vestby kommune om utvidelse av Norwegian Outlet på basis av trafikk-sikkerhet og transport. Innsigelsen ble overprøvd av departementet med argumentasjon om at man måtte ivareta lokaldemokratiet. Med dette vises en situasjon der regionale planmyndigheter blir kooptert av nasjonale planmyndigheter med innflytelse av nasjonale politikere. Hvorvidt disse nasjonale politikerne hadde innflytelse fra kommunen eller utbygger er ikke helt sikkert, men det viser uansett situasjonen om en myndighetsutøvelse på en prosessbasert aktivitet som innsigelse

er. Man kan trekke en foreløpig konklusjon om dette, og det er at slike prosesser kan bli påvirket av politisk spill og kooptering av både enkeltpersoner og organer.

Disse blandede meldingene viser også til en splid og uklarhet i signalene som sendes nedover i det norske plansystemet når man har planer og føringer som blir motsagt av uttalelser fra departementet ved senere anledninger. Denne type blandede meldinger kan tolkes som spenninger mellom maktforhold og endringer i makthegemonier. Man kan også forklare denne situasjonen med bruk av uttrykket systemisk partiskhet fra maktteorien. For å kunne forandre på en virkelighet er det ifølge Bachrach og Baratz viktig å skape makt for forandring, i tillegg til å kunne skape betingelser for muligheter i den sosiale ordenen (Haugaard, Mark 2003). Disse blandede signalene skaper også mer usikkerhet hos alle aktører - selv næringsaktører, fordi det blir vanskeligere å vite om en plan ikke blir hindret av lange innsigelsesprosesser og mange klager.

Ifølge flere av intervjusubjektene har det dukket opp et ønske om ikke å involvere departementene i så stor grad i den nærmeste fremtid nettopp for å unngå situasjoner der en kommune brått får mer makt gjennom politisk innflytelse. På grunn av dette har regionale myndigheter ifølge intervjusubjekter fra regionale planmyndigheter, også ikke benyttet seg av den nyeste regionalplanen i altfor stor grad før den ble vedtatt. Dette ble gjort for å minimere risikoen for at den ikke skulle bli vedtatt. Det virker som at de visste hvilket potensiale for maktendring i deres favør eksisterte, og derfor valgte å minimere sin egen makt i den tidsperioden for å kunne øke den ved et senere tidspunkt. Dette er et mottrekk som maktteorien forklarer ved at de regionale planmyndighetsaktørene skaper betingelser for forandring ved å legge opp til en bestemt situasjon der de kan utøve sin makt i størst grad (ibid.).

Rasjonaler bak lokalpolitikernes selektive bruk

Hittil har det blitt fokusert på hvilke forhold som eksisterer mellom de ulike nivåene av planmyndigheter og dets politikere samt en del om mekanismene bak deres handlinger i praksis. En del av punktene har blitt nevnt ovenfor, og det vil bli gått nærmere inn på forklaringene kommunen og de andre administrasjonene har gitt i løpet av intervjuene. Dette delkapittelet vil ta for seg politikernes fokus de siste ti årene.

Personene som har blitt intervjuet har prøvd å beskrive hvorfor situasjonen i Bærum kommune og andre kommuner i Osloregionen er slik den er i dag. Et viktig rasjonale som ble nevnt av både administrasjonen og sjefen for Planutvalget i Bærum kommune, er hvilket fokus rundt arealplanlegging man hadde før i Bærum.

Området Fossum ble introdusert før den nyeste regionalplanen ble vedtatt, og politikerne angivelig ikke hadde et særlig utpreget fokus på miljø, klima og transport for før ca. 5-6 år siden, ifølge sjefen av Planutvalget i Bærum. Dette fokuset som i de siste årene i større grad har blitt introdusert har gjort det vanskeligere for politikerne å være enige om området bør utvikles med det første eller ikke. Utsagnet om at man ikke har hatt fokus på disse temaene før tyder på at man kanskje har visst om problematikken, men valgt å ikke følge opp på den. Hvorfor de valgte å ikke følge opp kan kanskje spores tilbake til presset lokalpolitikerne følte fra både lokalbefolkning og næringsaktører. Denne endringen i fokus kan også knyttes til en konflikt mellom interesser innad i kommunen, og dette vil være gjenstand for mer utdypning i neste delkapittel.

Bærum kommune er en stor kommune innbyggertallsmessig. Bærum kommune er unik i den

forstand at den er en forstadskommune med betydelige transportmessige utfordringer. Dette er i hovedsak økende press som følge av at mange pendler til og fra Oslo by. Disse utfordringene ønsker regionale myndigheter å takle gjennom den nye regionalplanen (Plansamarbeidet 2015). I tillegg er det viktig å nevne at dette ønsket og holdningen til generell arealutvikling i Osloregionen har eksistert i den offentlige diskursen i en rekke år nå. Ifølge sjefen for Planutvalget var prioriteringene en utbygging selv på bekostning av en negativ transportutvikling for kommunen med tanke på bilisme, transport, støy- og luftforurensning og miljø. Dette tyder på at kommunen mest sannsynlig var klar over utfordringene, men at det ikke har vært nok politisk vilje til å takle disse problemene aktivt.

Som nevnt antyder dette til at politikerne muligens ikke har vært villige til å foreta endringer i måten de tilrettelegger utvikling på i kommunen. En forklaring kan være at temaer rundt arealplanlegging og utviklingsretning er tungt politisk ladet, og at disse derfor kan brukes som politiske argumenter hos politikerne. I så tilfelle faller muligens analyser og utredningsresultater bort som det tyngstveiende i planprosessen. En tung politisering av planprosesser kan være et virkemiddel som brukes med formål av noen aktører å unnsnippe en aktiv deltakelse i å takle disse problemene.

Rasjonalet sjefen for Planutvalget beskrev var at lokalpolitikere ikke fokuserte i stor grad på disse temaene om miljø og konsekvenser. Alle intervjusubjektene bekrefter dette ved å si at man har regionalt planforum og andre saksmøter med andre planmyndigheter. Som nevnt tidligere er det usikkert i hvor stor grad lokalpolitikere også deltar på disse møtene. Situasjonene kan derimot være en antydning til at det ikke eksisterer så stor grad av dagligdags kommunikasjon mellom lokalpolitikere og overordnede myndigheters administrasjoner.

Oppsummering av analyse

Ut ifra analysene gjort ovenfor er det nå blitt skapt et bilde av hvordan og hvorfor kommuner velger å følge eller ikke følge regional planlegging. Det har blitt dannet et mer helhetlig bilde, samtidig som at det belyses noen trender i utviklingen mellom maktspeillet mellom politikere og administrasjoner på alle tre myndighetsnivåer. Det har dukket opp flere interessante underliggende observasjoner fra analysene.

Det er blitt identifisert fem hovedårsaker gjennom analysene til selektiv bruk og oppfølging av regional planlegging. Disse er: Lokal skepsis til overordnet styring ovenfor kommunen, særinteresser fra ulike aktører som får hegemoni hos deler eller hele kommunen, ideologiske argumenter som demokrati, fravær av åpen dialog, mulighet for å ikke ta hensyn til ulike temaer som miljø og transport, og at planlegging er tungt politisk ladet.

Analysen har vist at politikere i kommunen er sentrale i den forstand at de har evne til å påvirke andre aktører som andre politikere og administrasjoner gjennom press. Samtidig er de selv sårbare ovenfor press fra aktører som lokalbefolkning og næring. De bruker derfor de virkemidlene de har tilgjengelige til å oppnå sine mål og interesser. Disse er som følgende: Politisk innflytelse hos andre politikere, spesifikt fylkes- og nasjonale politikere. Lokalpolitikere har også muligheten til å fremme områder mot slutten av en planprosess. Det er riktignok verdt å nevne at selv om de fleste intervjusubjektene har nevnt politisk innflytelse i ulike eksempler, har ikke selve diskursen mellom politikere blitt avdekket. Uttalelsene fra intervjusubjektene viser til politisk innflytelse, men oppgavens formål er heller ikke å avdekke saker der politisk innflytelse har vært en avgjørende faktor.

Situasjonen i en kommune kan være kompleks, og ikke alle politikere er samstemte om hvilken utviklingsretning de ønsker. Ulike synspunkt eksisterer også innad i kommunen, og det finnes sannsynligvis politikere som også ønsker tettere utvikling. Dette kommer sannsynligvis etter press fra andre aktører som lokalbefolkning, men også overordnede arealmyndigheter med utgangspunkt i deres planer og føringer. Det er stor kamp innad i kommunen om hvilke synspunkt som i en tidsperiode er hegemonisk. Det er heller ikke utelukkende at situasjoner oppstår der to ulike synspunkt tar opp like stor plass i det hegemoniske rommet.

Ifølge sjefen for Planutvalget i Bærum var ikke politikerne så opptatt av samordnet areal og transportplanlegging for før omtrent 5-6 år siden. Ut ifra analysene kan det virke som at politikerne ikke anså dette som viktig, ettersom de ikke opplevde nok press fra regionale myndigheter til å virkelig forandre måten de så på den generelle utviklingsretningen i kommunen sin på. Til da var tankegangen ifølge tidligere sjef for plansekretariatet i Plansamarbeidet slik at man ikke tenkte at et problematisk område var så ille. Den sammenlagte effekten av denne tankegangen er derimot negative ettersom man opplever mye byspredning. Siden dette er utgangspunktet for Plansamarbeidets samordnet plan for areal og transport i Oslo og Akershus, virker det som at regionale myndigheter prøver å takle denne utfordringen.

Dette fører til neste underliggende trend som har dukket opp fra disse analysene: Regionale planmyndigheter har ønsket å utvide sin makt ved å innføre en samordnet areal og transportplan for regionen som er klar og tydelig nok på områdene den tar for seg. Den nyeste regionalplanen faser også ut tidligere fylkesplaner som av både intervjusubjektene og fagfolk generelt har blitt kalt for vage.

Videre er første handlingspunkt i den nyeste regionalplanen å klart definere hva som innebærer begrepet 'bybåndet', og dermed hvor byggesonen faktisk går. Dette kan tolkes som en innstramming av kommunenes mulighetsrom, og man har nå i det siste sett at kommuner har lagt inn områder som er i gråsonen av disse begrepene. Et godt eksempel på dette er ubygging på Fossum der kommunen både har argumentasjon om markeds- og nettverkskoordinering, og at kommunens lokalpolitikere er ideologisk mottakelige for argumentene fremmet av private næringsaktører.

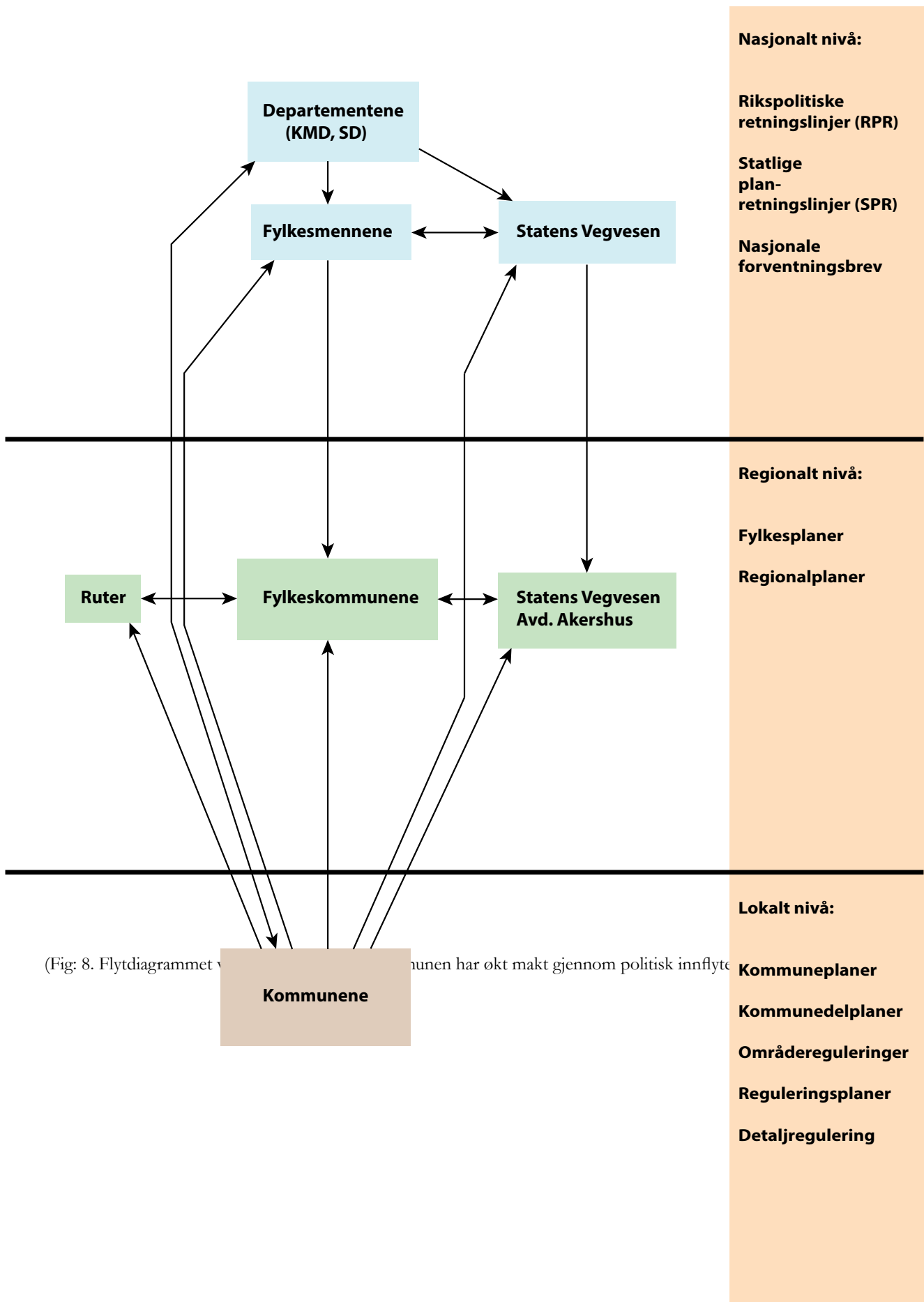
Som følge av den nye regionalplanen og det man kan kalle for en endring av den sosiale ordenen der kommunene har fått nye spilleregler i form av en ny regionalplan, har derfor lokalpolitikere gjort en del utfall som spiller indirekte på regionale planmyndigheters egen utøvelsesmakt. Som nevnt i analysene ovenfor har kommunene gjort mottrekk og øvet sin egen innflytelse på nasjonale planmyndigheter ved å appellere til nasjonale politikere. De har følt seg presset, og dermed benyttet sin makt for forandring slik Haugaard (2003) teoretiserte om til å nå prøve å skape en ny struktur. De har benyttet seg av regjeringsskiftet til ta kontakt med departementet og kooptere regionale planmyndigheter ved hjelp av nasjonale myndigheter slik Trondal (2015) beskrev i sin artikkel. Situasjonen viser også til hvordan forholdet mellom den klassiske hierarkiske styringslogikken blir utfordret av markeds- og ikke minst nettverksstyrt logikk til å forandre systemet i enkelte aktørers favør slik Hanssen et al. forklarer i *Kompakt Byutvikling* (Hanssen, Gro Sandkjær et al. 2015).

Det er nå også blitt tydelig at det finnes to utviklingsretninger i Bærum. Vanligvis fører innsigelsesprosesser frem til kompromiss der overordnede myndigheter kan si at kommunen får lov til å bygge, men bare hvis de oppfyller visse krav, akkurat slik som det har skjedd på Fossum. I fremtiden kan derimot situasjonen endre seg. Med utviklingen som skjer kan enten kommunen komme til å vinne over regionale planmyndigheter, eller det motsatte skje: De regionale planmy-

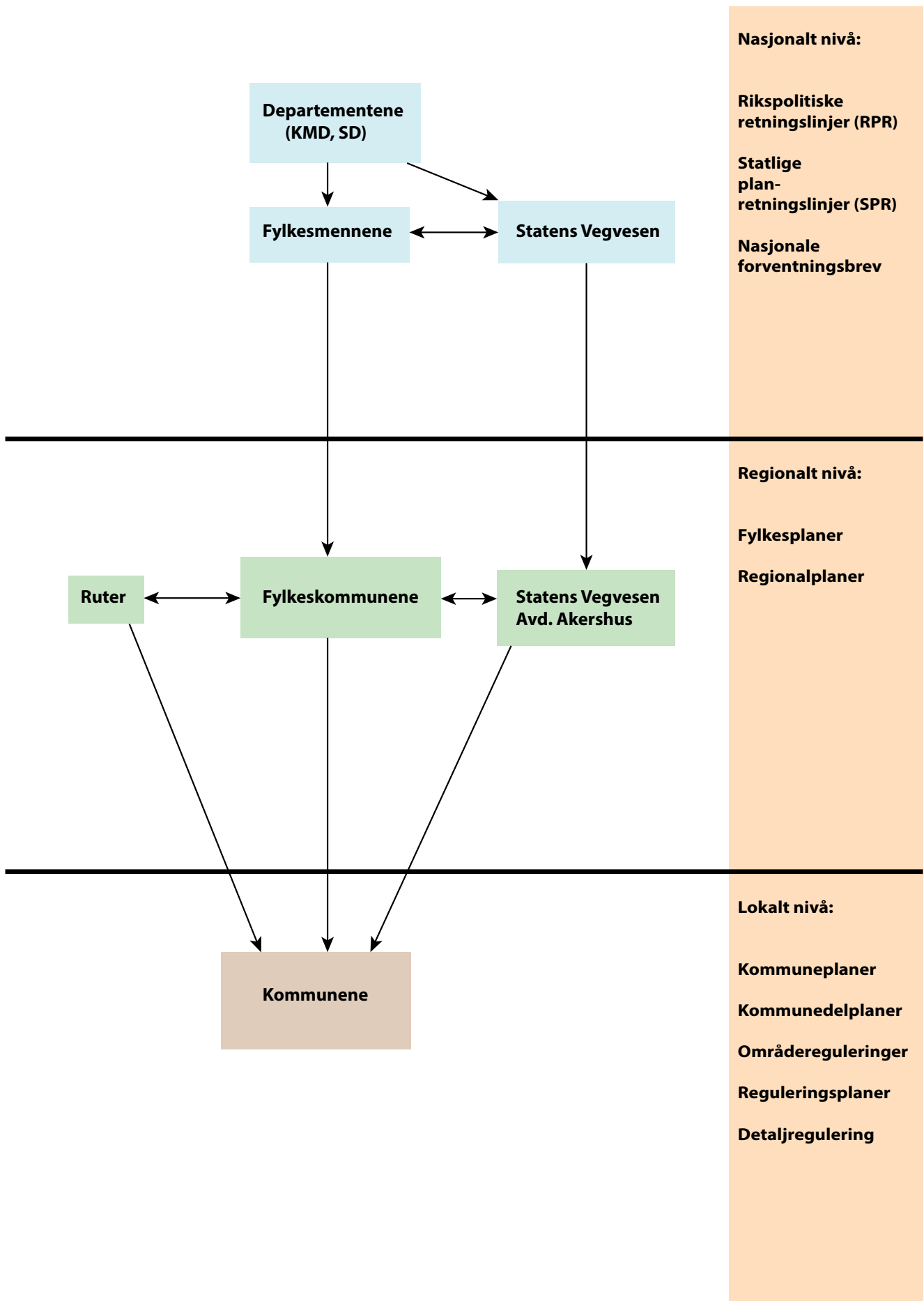
ndighetene vinner over kommunene i maktspeilet. Dette kan betegnes henholdsvis som scenario én og to. I scenario én har kommunene oppnådd mer makt, mens det i scenario to har regionale planmyndigheter oppnådd mer makt.

Til slutt er det verdt å nevne at bruken av Bekkestua og Fossum som case-områder har blitt brukt skjevt i analysen, ettersom Fossum har fått mer kritisk gjennomgang enn Bekkestua. Dette er et resultat av at Bekkestua som sådan ikke er ansett som et problematisk område, og har derfor fått mindre omtale. I tillegg er det slik at Bekkestua som case-område viser til den komplekse situasjonen som kan oppstå i en kommune, nemlig det at kommunen både legger ut problematiske og ikke-problematiske områder.

På de to neste sidene kan man se hvordan situasjonen mest sannsynlig kan komme til å endre seg til med hensyn til maktspeilet som har blitt observert gjennom analysene. Første flyttdiagrammet viser et scenario der kommunen har fått mer makt gjennom politisk innflytelse. Det andre flyttdiagrammet viser det motsatte; en situasjon der regionale myndigheter har fått mer makt gjennom klarere planer og bestemmelser.



(Fig: 8. Flyttdiagrammet viser hvordan kommunene har økt makt gjennom politisk innflytning)



(Fig. 9. Flyttdiagrammet viser scenario to der regionale myndigheter har oppnådd mer makt. Egenprodusert)

Drøfting

Denne delen består av en drøfting av hvilke konsekvenser selektiv bruk har for norsk planlegging, og drøfting av teorien som er blitt brukt i oppgaven.

Konsekvenser av selektiv bruk og oppfølging

Som nevnt i innledningskapittelet i oppgaven er konsekvensene av problematikken i første omgang at mye tid og energi blir brukt på innsigelsesprosesser som kunne ha blitt unngått. Når en innsigelsesprosess starter må det blant annet skapes en gruppe fra innsigelsesmyndigheten, og kommunen må være i kontakt med denne til saken er blitt avgjort. Dette krever en god del ressurser fra administrasjonen i både den lokale og regionale planmyndigheten. Ressurser blir derfor tatt vekk som kunne ha blitt brukt til andre administrative oppgaver. Dette er de direkte praktiske konsekvensene for planleggingsprosessen.

Den andre konsekvensen av selektiv bruk og oppfølging av overordnet planlegging er en skjev fordeling av makt i planhierarkiet. Mot slutten av analysekapittelet ble to scenarioer presentert. Disse kommer ut ifra observasjoner av utviklingen i forholdet mellom administrasjoner, og beskriver hva den nåværende situasjonen er, og hva som kan komme til å skje. Grunnen til at så mye tid vies til disse scenarioene er for å belyse hvilke konsekvenser av selektiv bruk og oppfølging av regional planlegging. Det at disse maktpillene eksisterer slik de gjør stammer fra at ulike aktører kan følge regional planlegging selektivt.

I det ene scenarioet der kommunen har mer makt over regionale planmyndigheter bryter dette kraftig med det tradisjonelle myndighetshierarkiet. I utgangspunktet er kommunen myndighet over sitt eget territorium, men i dette scenarioet får kommunen i noen tilfeller større makt enn regionale planmyndigheter. I denne situasjonen skapes det et kraftig brudd i signaler fra statlige planmyndigheter ovenfor regionale planmyndigheter og Fylkesmannen, ettersom de tidligere har fulgt det tradisjonelle planhierarkiet og i stor grad opplevd støtte fra statlige planmyndigheter. Som nevnt i analysekapittelet kan dette være tegn på en endring i makthegemoniet i norsk planstruktur.

I analysekapittelet virker maktspeilet fra kommunenes side som en bevisstgjøring fra deres side om at det nå i fremtiden vil bli vanskeligere å fremme problematiske områder. Det kan derfor være et utspill fra lokale planmyndigheter som svar på trusselen fra den nye regionalplanen, fordi den begrenser lokalpolitikernes mulighetsrom til å oppnå deres egne interesser. Dette er et punkt som ikke så lett kan besvares ut ifra analysen, ettersom man enda ikke vet følgene av den nye regionalplanen, og mer spesifikt: I hvor stor grad overordnede planmyndigheter kommer til å håndheve denne. Det kan hende at den ikke blir håndhevet på samme måte som eierne av planen og Plansamarbeidet ønsker. Hvis det skjer vil det muligens skje en utvikling tilbake slik situasjonen var før Plansamarbeidet startet deres planprosess: Vage fylkesplaner som iblant blir omtalt som 'skrivebordskuff'-planer. Ut ifra utsagn fra flere av intervjuobjektene var det slik at disse planene var veiledende, og såpass vage og uformelle at regionale planmyndigheter hadde problemer med å håndheve dem.

Hvis regionale planmyndigheter opplever en varig endring i signaler fra statlige myndigheter til fordel for kommunen, kan konsekvensene være en annen form for motreaksjon fra regionale myndigheter. Hvordan det kan utspille seg er derimot høyst usikkert. Man kan argumentere for at det i scenario én vil gå i retning av for mye demokrati, altså at man har aktører som øver for sterk innflytelse på planprosessen enn de kanskje burde ha hatt mulighet til. Denne argumentasjonen bruker også Flyvbjerg i sin artikkel om arbeidet i Aalborg. Han konkluderte med at det eksisterte for mye demokrati, der noen aktører hadde altfor store muligheter for påvirkning på planprosessen (Flyvbjerg, Bent 2002). Som nevnt er maktspeilet omtalt i oppgaven en drakamp mellom interessene til de som ønsker spredt utvikling og de som ønsker mer kompakt utvikling.

Hvis aktører som ønsker spredt utvikling oppnår sine mål, vil konsekvensene være større enn om de som ønsker mer kompakt utvikling får sine interesser oppnådd. Denne argumentasjonen bygger på regionalplanens utredelser og analyser som viser hvilke konsekvenser man får ved en fortsatt spredt utvikling (Plansamarbeidet 2015). Aktørene som ønsker spredt utvikling er i stor grad deler av lokalbefolkningen, lokalpolitikere og private næringsaktører som søker etablering og utvikling i områder som ikke er tilknyttet eksisterende kollektivinfrastruktur. Med dreiningen mot mer markeds- og nettverksbasert styringslogikk gir dette mer mulighet for private aktører å øve innflytelse på politikere til sin egen fordel, og derfor tilrettelegge for utvikling der de selv ønsker den. Ulike deler av samfunnet ønsker en slik dreining.

At private aktører ikke skal kunne diktere planprosessen slik de vil er kanskje et mål som vil resultere i at den generelle befolkningens interesser blir i større grad ivaretatt. Det er blitt påpekt av flere planteoretikere at private aktører med den nye markeds- og nettverkslogikken får mye større rom til å få sin egen stemme hørt, mens andre stemmer ikke blir tatt like stort hensyn til (Flyvbjerg, Bent 2002; Pløger, John 2004). En uttalelse fra Bærum kommunes kommunaldirektør angående tidligere planlegging minner om denne situasjonen som har blitt belyst, i tillegg til at den minner om utbygging på Fossum. Kommunaldirektøren beskrev situasjonen på 80- og 90-tallet slik at man ofte ville unngå konflikter ved å legge ut områder der det bodde få fra før av. Dette kan det argumenteres for at det også skjer nå på Fossum, bare at det i denne omgang har etter hvert kommet store konflikter som følge av planforslaget.

Rasjonaliteten til aktørene som ønsker spredt utvikling, og som i de siste par årene har fått støtte av departementet er at offentlige administrasjon preges av ineffektiv tidsbruk i planprosessene, og at private aktører best vet hvor lokalisering av boliger og bedrifter bør komme. Partiet Høyre har brukt denne rasjonaliteten i mange år. Partiet står også sterkt i Bærum kommune. Dette kan forklare hvorfor man i Bærum har fremmet et problematisk område som Fossum. Taperne av dette er lokalbefolkning i Bærum kommune og ikke minst i Oslo by der man kan oppleve enda større bilisme ved at Fossum blir bygget ut som planlagt. I sin tur vil dette skape større konflikter mellom omkringliggende kommuner som Bærum i forhold til byer som Oslo. Det er tegn til at det i kommuner ikke alltid er like lett å ha et overordnet syn på utvikling som vil gagne dets egen befolkning blant ulike aktører i kommunen. Det er ikke sikkert at private næringsaktører alltid tar like kloke avgjørelser når det kommer til lokalisering av boliger og næring. Argumentet kan også videreføres som et argument for det andre scenarioet som vil drøftes under.

I det andre scenarioet der regionale planmyndigheter har et sterkere grep om planprosessen på lokalt nivå fører det også med seg en maktskjevhet, men muligens ikke en som er like ekstrem som i første scenarioet. I denne situasjonen vil det lokale selvstyret i en viss grad bli begrenset, og det vil oftest være i kontekst av problematiske områder som kommunen ønsker å fremme. Ved en styrking av overordnede planmyndigheter gjennom en sterkere og klarere regionalplan som er lettere å håndheve vil kanskje kommuner ikke lenger søke å fremme like mange problematiske områder. Dette fordi de i større grad vil vite at de ikke vil oppnå gjennomslag for sine forslag.

Som nevnt medfører dette scenarioet en styrking av det tradisjonelle makthierarkiet til fordel for regionale planmyndigheter. Dette skaper mindre rom for private aktører og andre samfunnsaktører å kunne styre utvikling etter sin interesse som har ringvirkninger på mange andre enn bare dem. I motsetning til scenario én vil som nevnt maktforskyvningen ikke være like ekstrem. Dette scenarioet vil derimot styrke det tradisjonelle planhierarkiet i Osloregionen, men vil ikke nekte private aktører eller andre samfunnsaktører å fremme deres egne forslag.

Med hensyn til lokaldemokratiet vil lokalt selvstyre bli i en viss grad minsket, og det kan argumenteres for at dette er en ønsket utvikling for den generelle befolkningen i Osloregionen. Med en ny regionalplan vil overordnede planmyndigheter svekke markeds- og nettverkslogikken som har fått fotfeste i norsk politikk og planlegging de siste ti årene. Noen planteoretikere som Chantal Mouffe vil argumentere sterkt imot en slik utvikling, ettersom hun beskriver denne nyliberalistiske utviklingen som høyst udemokratisk (Mouffe, Chantal 2013).

Overordnede myndigheter kan derimot få altfor stor makt gjennom den nye regionalplanen og eventuelle fremtidige planer som bygger på denne. Det kan hende at det blir for sterk utvikling i retning av overordnet styring, og at lokalt selvstyre som resultat blir i stor grad strupet. Også her vil kommunen mest sannsynlig kunne finne en motreaksjon mot denne utviklingen, og den er i likhet med første scenarioets fremtidsutvikling vanskelig å forutse. Konklusjonen som kan trekkes ut ifra disse observasjonene er at maktspillet ikke er statisk, og det mest sannsynlig alltid vil eksistere en eller annen form for motreaksjon mot andres utspill.

Kommunene ser kanskje nå at de ikke får fremmet problematiske områder med like stor grad av suksess i fremtiden, men det kan hende at de vil prøve å være med på å definere begrepene bybåndet ved å tøye begrepet så mye som mulig. Dette bekreftes også av noen av intervjuobjektene der de forklarer hvordan Bærum kommune tøyser begrepet til sin fordel ved utbygging av områder som Fossum. En observasjon i intervjuet med kommuneplanleggeren i Bærum bekrefter også en holdning av å kunne bruke bybåndet som et litt løst begrep. Dette kan muligens komme av mange år med vage fylkesplaner.

Denne utviklingen man ser i disse to scenarioene viser til hvorfor det er viktig å ta tak i situasjonen. Maktspillet som utspiller seg gagnar ikke befolkningen og demokratiet i Norge. Det er derfor viktig å ta hensyn til maktmekanismer og slike virkemidler som blir brukt av ulike aktører. Dette vil også bli videre tatt opp igjen i konklusjon- og anbefalingskapitlene.

Refleksjoner rundt teorien i oppgaven

Teoriene i oppgaven har blitt brukt ulikt til forskjellige formål. Teoriene rundt makt og styringslogikker har blitt brukt mest, mens fler-nivåadministrasjon har vært rettet mer spesifikt mot administrasjonene i de tre styringsnivåene i Norge. Derfor vil følgende diskusjon dreie seg i størst grad om maktteoriene og styringslogikker.

På mange måter ble teorien brukt til å forklare hva situasjonen er: Hvordan de ulike aktørene har kunnet fremme sine interesser med ulike maktmekanismer, og hvordan dette påvirker måten samfunnet er strukturert på. Det har vist seg at styringsteori og maktteori komplementerer hverandre på en god måte. Det er blitt ganske klart at lokalbefolkning og private næringsaktører bidrar til å forme holdninger i kommunen. Styringsteorien har kunnet forklare måten administrasjonene ved de tre styringsnivåene forholder seg til hverandre, og den gir en forklaring på hvordan administrasjonen blir påvirket av politikere, samt hvordan politikerne igjen blir påvirket av andre samfunnsaktører som lokalbefolkning og private næringsaktører. Det styringsteorien ikke forklarer, er med hvilke mekanismer ulike aktører forandrer situasjonen og maktforhold i det tradisjonelle planhierarkiet.

Maktteorien komplementerer styringsteorien her ved å gi en mer detaljert forklaring på hvilke

spesifikke maktmekanismer som blir brukt i ulike situasjoner. På grunn av forholdet mellom kommunen og private næringsaktører, ønsker næringsaktørene en sterk kommune som ikke så lett kan overstyres fra overordnede myndigheter, så lenge kommunen selv hører på næringsaktørene. Ut ifra det oppstår en situasjon med lokale myndigheter og private næringsaktører som en gruppe mot overordnede planmyndigheter.

Kommunen vet at private næringsaktører er nøkkelen til utvikling, mens private næringsaktører trenger godkjenning av kommunen og derfor en god samarbeidsprosess (Hanssen, Gro Sandkjær et al. 2015). Dette er et gjensidig avhengig forhold forklart ut ifra markeds- og nettverkslogikk, men forklarer ikke hvordan situasjonen oppstår. Det bør derfor introduseres et nytt begrep som forklarer konflikten mellom ulike nivåer av offentlige organer med utgangspunkt i maktforhold mellom disse og andre samfunnsaktører og private næringsaktører. Maktmekanismer blir brukt til å forskyve maktforholdet i det norske tradisjonelle planhierarkiet. Derfor vil det kunne argumenteres for at disse to teoriene med støtte fra fler-nivåadministrasjon gir et godt bilde av hva situasjonen er, i hvilken retning den kan utvikle seg i, og hva konsekvensene av denne utviklingen kan være. Tanken om å eventuelt utvikle et nytt teoretisk begrep har vært attraktivt, men gitt begrensningene og størrelsen på en slikt prosjekt, er det uaktuelt i denne sammenheng.

Teorien brukt i oppgaven gir som nevnt gode måter å fortolke situasjonen og maktspillet på. I kapittelet om anbefalinger blir det gitt noen refleksjoner rundt hva som kan gjøres for å hindre unødvendige innsigelsesprosesser. Et av de største hindringene for en bedre planprosess er manglende åpen dialog mellom aktører. Å skape en kanal for en slik åpen dialog kan skape bedre mulighetsrom for aktører, og kan bidra til å forhindre politisk innflytelse og politiske spill. Dette kan forklares med teori om å forhindre uønskede situasjoner slik Haugaard beskriver i sin artikkel (Haugaard, Mark 2003). En slik kanal kan også endre den diskursive bevisstetskunnskapen hos mange aktører ved at interessene og holdningene til de fleste blir i større grad klargjort. Dette vil bli diskutert mer om i kapittelet om anbefalinger.

Slutninger

Dette kapitlet skal gi en kort oppsummering av oppgaven, og gi en konklusjon til hva som har blitt observert i oppgaven. Til slutt vil oppgavens resultater blir diskutert ut ifra betydningen de kan ha for norsk planlegging.

Selektiv bruk og oppfølging av regional plan

Norge har et system av offentlige myndigheter som strekker seg over tre nivå. Det har blitt vist at systemet til tider kan fungere ineffektivt som følge av et skjevt maktforhold. Analysen av empirien med bruk av teori, og påfølgende drøfting av analyseresultatene viser at det eksisterer skjeve maktforhold mellom politikere og administrasjoner.

Analysekapittelet har tatt for seg en rekke observasjoner som har dukket opp under dokumentanalysen og transkriberingen av intervjuene. Følgende er utdrag fra analysekapittelet, en liste over hvordan kommuner følger regional planlegging selektivt, og den andre om hvorfor de gjør det. Disse punktene ovenfor krystalliseres ut ifra analysekapittelet. Dette regnes som de mest brukte virkemidlene og årsakene til selektiv bruk av regional planlegging.

Hvordan:

- Lokalpolitikere bruker muligheten til å påvirke administrasjonen gjennom politikere fra fylke- og statlig styringsnivå
- Bevisst valg av tidspunkt for å fremme områder for å unngå ordentlig offentlig ettersyn
- Lokalpolitikere kan alltid legge ansvar på andre aktører og myndigheter for å ikke ta ansvar selv

Hvorfor:

- Skepsis fra lokale politikere og befolkning til overordnet styring ovenfor kommunen
- Særinteresser fra ulike aktører fra befolkning og næring får hegemoni i kommunen etter press
- Ideologiske politiske argumenter om at lokaldemokratiet bør være sterkt og kommunen selvstendig
- Planprosessen blir ikke transparent, fordi det er manglende åpen dialog mellom befolkning, næring, politikere og administrasjoner
- Planlegging er tungt politisk ladet, og politiske argumenter veier tyngre enn fagmessige vurderinger
- Lokalpolitikere er veldig opptatt av å få stemmer, og må derfor virke politisk kompetente til å få til utvikling i kommunen

Allikevel er det noen ting som ikke har blitt besvart av analysene. Hvor aktive politikere er i dialog med både sin egen administrasjon og overordnede planmyndigheter. I tillegg er mange av de mellommenneskelige faktorene som bidrar til mulighetsrommet for innflytelse fra samfunns- og næringsaktører samt lokalpolitikere ovenfor fylkes- og nasjonale politikere utelatt fra analysen. Her er det muligheter for analysen å ha vist en rekke måter alle disse ulike aktørene påvirker hverandre på, og hvordan man produserer makt i praksis. Observasjoner fra den offentlige planprosessen kunne også vært tatt med. Dette kunne også ha bidratt til å gi et dypere innblikk i hvordan og

hvorfor aktører fra offentlige organer fatter avgjørelser som kan være i strid med overordnede bestemmelser.

Osloregionen er en spesiell region i Norge ettersom den er hovedstadsområdet, i tillegg til å være den raskest voksende regionen i Europa (Plansamarbeidet 2015). Analysene og diskusjonen av problematikken kan dermed ikke generaliseres i sin helhet til resten av landet. Maktmekanismene og de ulike virkemidlene som ble brukt kan derimot anvendes. Forklaringene gitt av analysen og drøftingen gir forhåpentligvis et bilde av hvordan maktspeillet mellom fler-nivåadministrasjon- og politikere kan utspille seg.

I stor grad har det blitt vist et bilde av det finnes et maktspill. Allikevel er det ikke sikkert at alle aspekter og innfallsvinkler har blitt vist. Det betyr derimot ikke at maktspeillet ikke kan forstås, og at man ikke kan se forbedringspotensiale. Situasjoner som de to scenarioene som ble drøftet i kapittelet ovenfor viser hvordan maktspeillet blir utført av få personer, men påvirker hele befolkningen i det berørte området. Det er prinsipielt ikke slik planprosesser bør gjennomføres. Heldigvis er det tilsynelatende få tilfeller av politisk innflytelse etter innsigelsesprosesser. Dessverre tillater dagens situasjon disse å forekomme. I kapittelet om anbefalinger vil noen siste refleksjoner rundt et forbedringspotensiale bli belyst.

Oppgavens betydning for norsk planlegging

Ved å analysere spesifikt hva som foregår i en situasjon der resultatet er en innsigelse eller et dårlig planlagt område, kan dette endre oppfatningen hos ulike aktører. Hvis de kjenner til virkemidlene og maktmekanismene som blir brukt, er de i større grad klar over at noe spesielt skjer. Maktmekanismene som gjennom analysene og observasjon har blitt tatt i bruk er; sosial orden, forhindre uønskede situasjoner, og å skape betingelser for forandring. Disse mekanismene brukes som regel mellom politikere og administrasjoner mellom ulike nivåer. Mellom ulike aktører og lokalpolitikere i kommunen brukes bevissthetkunnskap gjennom lobbyvirksomhet. I Jarle Trondals artikkel om fler-nivåadministrasjon har kooptering blitt trukket frem som et virkemiddel, der den i denne oppgaven blir brukt gjennom politisk innflytelse til å kooptere regionale planmyndigheter (Jarle, Trondal 2015).

Det kan argumenteres for at politikere, administrasjon og ulike aktører alltid vil oppleve konflikter, og at dette er en naturlig del av planleggingsprosessen. Det er helt sant, men det betyr ikke at man ikke skal kunne vite hvordan å håndtere slike konflikter når de dukker opp. At ulike aktører har motstridende interesser er helt legitimt, og bør møtes derfor åpent og forsvarlig. Det er en bedre måte å håndtere disse interessene enn at man åpner for bruk av ulike maktmekanismer og virkemidler som kan være udemokratiske.

Derfor er det viktig å ta denne diskusjonen opp, og gjøre den klar og tydelig. Det er viktig å påpeke behovet for en slik åpen dialog som en naturlig del av den administrative og politiske strukturen i norsk styring i denne oppgaven, og i en eventuell diskusjon om interesser for utvikling på Bekkestua, Fossum eller andre steder.

Den største lærdommen kan være at både planleggere fra administrasjon og politikere fra alle tre nivåer får et innblikk i ulike nyanser av denne problematikken, og kanskje blir mer oppmerksom på maktspeillet som foregår. Disse situasjonene hadde muligens ikke oppstått om diskursen hadde vært annerledes.

Anbefalinger

Denne delen inneholder noen refleksjoner rundt hva som kan gjøres med problematikken. Anbefalingene vil derfor basere seg på alt som har blitt skrevet om i oppgaven, og er derfor plassert etter slutningene.

Dialog

Hittil i oppgaven har det blitt referert til dette kapittelet ved flere anledninger. Samtidig har det også blitt gitt noen pekepinn på hva som vil være tema for anbefalingene.

Ut ifra intervjuene virker det som at det ikke eksisterer et godt grunnlag for bred diskusjon eller kommunikasjon mellom ulike offentlige organer. Regionalt planforum og andre organisasjoner som Samarbeidsalliansen Osloregionen eksisterer, men disse virker ikke å ha hatt en stor effekt på å gjøre planprosessene mer samstemt mellom lokale og overordnede planmyndigheter. De er også bundet til enten en spesifikk region, eller fungerer som et forum for deler av de offentlige myndighetene. Saksmøter angående innsigelser er mest rettet mot mekling, og er derfor ikke godt egnet til å skape rom for åpen dialog. Regionalt planforum har ifølge Akershus fylkeskommune sine nettsider som mål å bidra til å gjøre arealplanlegging mer samstemt mellom offentlige organer. Allikevel står det ingenting om hvem som pliktes til å møte opp. Det eneste som er angitt er en generell beskrivelse av at det skal være regionale og kommunale planmyndigheter (Akershus fylkeskommune 2013). Det kan godt hende at dette stort sett bare er arealplanleggere fra kommuner, og at det ikke er nevneverdige bidrag fra lokalpolitikere. Dette har det dessverre ikke vært anledning til å undersøke dette i større omfang. Det hadde heller ikke vært aktuelt å stille opp ved mange nok saksmøter for å få en oppfatning av i hvor stor grad politikere er tilstede ved disse møtene. Som nevnt kan omstendighetene antyde til at det stort sett er et diskusjonsforum for administrasjoner i de tre styringsnivåene. Det kan hende at de fleste politikere ikke involverer seg i Regionalt planforum i stor grad.

Ut ifra disse observasjonene kan det derfor være heldig for planprosessen å styrke graden av åpen dialog mellom politikere og administrasjoner på alle nivåene. Dette innebærer ikke bare at lokalpolitikere snakker mer med sine egne administrasjoner, men at de også får en kommunikasjonskanal til å diskutere med regionale og nasjonale administrasjoner i større grad. Begrepet åpen dialog er tatt i bruk med hensyn til hva det innebærer; innsigelsessaker skaper ikke gode rom for åpen dialog.

Det er uvisst om dette vil løse alle problemene, og ser man dette i et perspektiv av makt i planlegging, kan det argumenteres for at det kan styrke eksisterende maktforhold. Bare fordi lokalpolitikere får en bedre anledning til å diskutere med fylkesadministrasjonen, betyr ikke dette at presset fra lokale aktører på lokalpolitikere minsker eller forsvinner. Derfor må situasjonen vektas slik: Forslaget åpner for muligheten til lokalpolitikere til å diskutere direkte med overordnede planadministrasjoner. På den andre siden åpner dette også for at overordnede planadministrasjoner i større grad kan få lokalpolitikere til å forstå hvorfor visse utviklingsretninger er mer heldige enn andre. Det kan trekkes paralleller til det Plansamarbeidet gjorde da de utarbeidet den nåværende regionalplanen, hvor de tok kontakt med alle kommunene og jobbet sammen med dem.

Å planlegge for fremtiden innebærer alltid en risiko for at ting ikke går som planlagt. Allikevel kan denne anbefalingen være god med tanke på at det åpner opp for større samarbeid mellom politikere og administrasjoner på ulike nivå. Det kan hindre en situasjon der maktforholdene er skjev til fordel for én aktør, som private næringsaktører, som får størst muligheter til å fremme sine interesser.

En uttalelse den tidligere sjefen for Plansamarbeidet gav, har vært tankevekkende: Et av de viktigste tingene de gjorde under arbeidet med den nye regionalplanen var å få alle kommunene til å forstå hvorfor de gjorde det de gjorde. De prøvde å få kommunene til å forstå hvorfor det var

viktig å ha en større grad av samordning av areal og transportplanlegging. Det var ganske tid- og ressurskrevende å gjøre det på den måten de gjorde det på. Man må derfor avveie hva som er mest ressurskrevende, enten bedre kontakt og kommunikasjon mellom både politikere og planadministrasjoner, eller hyppige innsigelsessaker.

Anbefalingen er derfor å skape et nytt forum for politikere og administrasjoner ved alle styringsnivåene, samt samfunnsaktører og private næringsaktører som er relevante i forhold til aktive planprosesser i et område. Dette forumet bør være styrt av et uavhengig koordineringsvesen som ikke er avhengig av politikere, eller av skiftende regjeringer.

Tekniske detaljer rundt hvor ofte slike møter bør ta sted er ikke sikkert, men et slikt forum bør ta sted jevnlig ved oppstart av aktuelle planprosesser som har en betydning for ikke bare kommunen, men også fylket og staten. Det innebærer at en liten detaljreguleringsplan ikke nødvendigvis omfattes av dette forumet, men heller større planer som områderegulering liknende den på Fossum, og kommuneplaner.

Formålet med et slikt forum er å skape det mulighetsrommet for aktører å være representert mer jevnt, og ha en åpen dialog mellom alle relevante aktører samtidig. Tema for diskusjon vil naturligvis være detaljer rundt ønsket utviklingsretninger, og dette dialogforumet må ikke ha preg av mekling mellom parter. Det kan bli interessant å se hvordan en slik ordning kan påvirke planprosesser og hvor ofte innsigelser må bli tatt i bruk etter hvert når planforslag blir behandlet gjennom åpen dialog med overordnede myndigheter og politikere.

Referanseliste

Aarsæther, N. (2012). *Utfordringer for norsk planlegging : kunnskap, bærekraft, demokrati*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforl.

Akershus fylkeskommune. (2013a). Bærum kommune - områderegulering for Bekkestua nord - frafall av innsigelse - melding om vedtak. Tilgjengelig fra: [file:///C:/Users/Ammar/Downloads/11.11.13%20Sakskart%20%20med%20innstillinger%20for%20andre%20utvalg%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Ammar/Downloads/11.11.13%20Sakskart%20%20med%20innstillinger%20for%20andre%20utvalg%20(1).pdf) (lest 20.04.2016).

Akershus fylkeskommune. (2013b). Regional planlegging. Tilgjengelig fra: <http://www.akershus.no/ansvarsomrader/planlegging/regional-planlegging/> (lest 10.02.2016).

Akershus fylkeskommune. (2013c). Regionalt planforum. Tilgjengelig fra: <http://www.akershus.no/Ansvarsomrader/Planlegging/Regionalt-planforum/> (lest 21.04.2016).

Akershus fylkeskommune. (2015). Om fylkeskommunen. Tilgjengelig fra: <http://www.akershus.no/om-fylkeskommunen/fylkeskommunen/> (lest 10.02.2016).

Brinkmann, S. & Kvale, S. (2015). *InterViews : learning the craft of qualitative research interviewing*. 3rd ed. utg. Thousand Oaks, Calif: Sage.

Bærum kommune. (2015a). Bestemmelser og retningslinjer kommuneplanens arealdel 2015-2030. Tilgjengelig fra: <http://regdok.baerum.kommune.no/regbest/html/201301.pdf> (lest 10.02.2016).

Bærum kommune. (2015b). Kommuneplanen: Bærum kommune. Tilgjengelig fra: <https://www.baerum.kommune.no/om-baerum-kommune/organisasjon/styringsdokumenter/> (lest 12.02.2016).

Flyvbjerg, B. & Sampson, S. (2001). *Making social science matter : why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge: Cambridge University Press.

Flyvbjerg, B. (2002). Bringing Power to Planning Research: One Researcher's Praxis Story. *Journal of Planning Education and Research*, 21 (4): 353-366.

Forvaltningsloven. (1967). Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Arealforvaltning. Tilgjengelig fra: <https://www.fylkesmannen.no/Oslo-og-Akershus/Plan-og-bygg/Arealforvaltning/> (lest 10.02.2016).

Fylkesmannen i Oslo og Akershus. (2015). Bærum kommune - områdeplan Fossum - offentlig ettersyn / høring av områderegulering Fossum - Fylkesmannens uttalelse. Tilgjengelig fra: <https://www.fylkesmannen.no/PageFiles/801949/Fylkesmannens%20uttalelse%20til%20omr%C3%A5deplan%20Fossum.pdf> (lest 15.04.2016).

Geir Thorsnæs & Svein Askheim. (2016). Bærum: Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/B%C3%A6rum> (lest 09.02.2016).

Hanssen, G. S. (2012). Negotiating Urban Space: The Challenge of Political Steering in Market and Network oriented Urban Planning. *Scandinavian Political Studies*, 35 (1): 22-47.

Hanssen, G. S., Hofstad, H. & Saglie, I.-L. (2015). *Kompakt byutvikling : muligheter og utfordringer*. Oslo: Universitetsforl.

Haugaard, M. (2003). Reflections on Seven Ways of Creating Power. *European Journal of Social Theory*, 6 (1): 87-113.

Jarle, T. (2015). Det europeiske administrative systemet - En begrepsramme. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 30 (01): 29-49.

Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt forl. 490 s. : ill. s.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*, 3 s.

Liesbet, H. & Gary, M. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97 (02): 233-243.

Løvenskiold. Fossum Bruk. Tilgjengelig fra: <http://www.lovenskiold.no/Eiendom/Portefolje/Fossumområdet/> (lest 09.20.2016).

Mouffe, C. (2013). *Agonistics: thinking the world politically*. London: Verso. XVII, 149 s. s.

Offentlighetslova. (2009). *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd*.

Osloregionen. (2004). *Om oss - Osloregionen*. Tilgjengelig fra: <http://www.osloregionen.no/om-oss/> (lest 08.02.2016).

Plan og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygning-sloven)*.

Plansamarbeidet. (2012). *Utredningsfasen, kartillustrasjoner for alternativene*. Tilgjengelig fra: http://plansamarbeidet.no/kategori_kart/utredningsfasen/ (lest 09.02.2016).

Plansamarbeidet. (2014). *Om Plansamarbeidet*. Tilgjengelig fra: <http://plansamarbeidet.no/om-plansamarbeidet/> (lest 09.02.2016).

Plansamarbeidet. (2015a). *Forslag til Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. Tilgjengelig fra: http://plansamarbeidet.no/filetype/endelig_planforslag/ (lest 04.03.2016).

Plansamarbeidet. (2015b). *Planen er vedtatt*. Tilgjengelig fra: <http://plansamarbeidet.no/planen-er-vedtatt/> (lest 10.03.2016).

Pløger, J. (2004). Strife: Urban Planning and Agonism. *Planning Theory*, 3 (1): 71-92.

Regjeringen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/id504/> (lest 10.02.2016).

Regjeringen. Samferdselsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/sd/id791/> (lest 10.03.2016).

Regjeringen. (2016). Det politiske arbeidet med ny Nasjonal transportplan settes i gang: Samferdselsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/det-politiske-arbeidet-med-ny-nasjonal-transportplan-settes-i-gang/id2477366/> (lest 10.03.2016).

Silverman, D. (2011). *Interpreting qualitative data: a guide to the principles of qualitative research*. Los Angeles: SAGE. XV, 500 s. : ill. s.

SSB. (2016). Folkemengd 1. januar. Heile landet, fylke og kommunar: SSB. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/aar/2015-02-19?fane=tabell&sort=nummer&tabell=218730> (lest 09.02.2016).

Statens Vegvesen. (2015). Om Organisasjonen. Tilgjengelig fra: <http://www.vegvesen.no/om+statens+vegvesen/om+organisasjonen/Om+organisasjonen> (lest 07.03.2016).

Store norske leksikon. (2009). Fossum Bruk: Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: https://snl.no/Fossum_Bruk (lest 09.02.2016).

Store norske leksikon & Svein Askheim. (2013). Bekkestua: Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Bekkestua> (lest 09.02.2016).

Vedlegg

Intervjuguide Bærum kommune:

Hvor lenge har du jobbet her i kommunen?

Hva har du jobbet med i kommunen?

Hvilke erfaringer har du med Bekkestua og Fossum spesifikt?

Hvordan forholder dere som kommune mot andre planmyndigheter? Hvilke arenaer har dere for å møtes og for å jobbe sammen?

Hvilke assosiasjoner som planlegger/politiker/annen aktør får du når du tenker på fremtidig utvikling på Fossum og Bekkestua? Hvorfor det?

Hvis alt var opp til deg, hadde du gjort noe annerledes med avgjørelsene som ble tatt? Hvorfor det?

Hvordan forholder dere til regelen om 90/10 % utbygging i den nyeste regionalplanen fra

Plansamarbeidet? Hvem håndhever dette hos dere?

Føler du at regionale og statlige planmyndigheter håndhever denne regelen i nevneverdig grad?

Hva har skjedd så langt i den offentlige diskusjonen i områdene Bekkestua og Fossum? Hvilke klager

har kommet frem fra hvilke aktører? Hvordan var reaksjonene deres til innsigelser for Fossum-området?

Har dere fått noen andre uformelle klager fra øvrige planmyndigheter? Andre aktører?

Bærum har ifølge deres egen utredning om utbyggingspotensialet ved kollektivknutepunkt nok potensielle fremtidige boliger for å dekke Bærum's etterspørsel i kommuneplan-perioden. Hvorfor tror du det har blitt lagt ut et område som Fossum? Hvorfor tror du konflikter mellom nivåer av administrasjon som den på Fossum kan forekomme?

Hvorfor har dere et område i kommuneplanen som i stor grad følger i tråd med overordnede retningslinjer og føringer, og et annet som ifølge 'alle' er veldig vanskelig med tanke på en hel rekke

ting som krav fra overordnede myndigheter, kommuneøkonomi, økonomisk bærekraft for Ruter osv.?

Nå er det ikke mange spørsmål igjen, har du noen tanker eller innspill du vil komme med?

Kunne du anbefalt noen andre for meg å intervjuer?



Norges miljø- og biovitenskapelig universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway