



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2020 30 stp
Fakultet for landskap og samfunn

Nullvekst som mål, vekst som resultat: En studie av motstridende mål og virkemidler i regional planlegging

Zero Growth As the Goal, Growth As the Result: A Study of Conflicting Goals and Measures in Regional Planning Policies

Christoffer Gjendem
Master i by- og regionplanlegging

BIBLIOTEKSIDE

Tittel: Nullvekst som mål, vekst som resultat: En studie av motstridende mål og virkemidler i regional planlegging

Title: Zero Growth As the Goal, Growth As the Result: A Study of Conflicting Goals and Measures in Regional Planning Policies

Forfatter: Christoffer Gjendem

Veileder: Petter Næss, professor ved institutt for by- og regionplanlegging

Sideantall: 74

Nøkkelord: Regional planlegging, nullvekstmålet, virkemidler, bruk og ikke-bruk av ekspertkunnskap, makt, flernivåforvaltning, flerkjernet utvikling, arbeidsplasslokalisering

Key words: Regional planning, zero-growth-goal, measures, the use and non-use of expert knowledge, power, multi-level governance, polysentric development, workplace location

FORORD

Denne masteroppgaven konkluderer fire år med lærerike studier ved Institutt for by- og regionplanlegging ved NMBU. Den er skrevet våren 2020 og tilsvarer 30 studiepoeng.

Jeg har satt stor pris på de dyktige foreleserne som har delt generøst av sin omfattende faglige kunnskap og sin praktiske erfaring. Dere har gitt meg verktøyene jeg trenger for å bidra i arbeidet med å løse vår tids største utfordringer.

Det er mange jeg vil takke for støtte og inspirasjon i forbindelse med arbeidet med denne oppgaven. Jeg vil rette en spesielt stor takk til min veileder professor Petter Næss, som har gitt grundig veiledning fra første stund, og som har hjulpet meg med å se spørsmål, empiri og teori i sammenheng. Hans veiledning har vært uvurderlig.

Takk til alle informanter som tok seg tid til å la seg intervju. Jeg vil også takke gode studiekamerater for både faglig og sosialt samvær. Spesielt stor takk til Waldemar og Håkon. Takk til familie og venner for støtten og hjelpen deres underveis i studiene.

Sist, men ikke minst, tusen takk til min samboer og kjæreste Solveig.

Ås, mai 2020

SAMMENDRAG

I 2008 ble Akershus fylkeskommune og Oslo kommune pålagt av Stortinget å lage en felles plan for areal og transport i regionen. I 2015 ble resultatet av samarbeidet, *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*, satt i kraft. Planen søker å løse en rekke av regionens utfordringer ved å tilrettelegge for en flerkjernet utvikling, med syv regionale byer som kjerner for befolknings- og arbeidsplassvekst.

De syv regionale byene er utpekt som områder for stor vekst i arbeidsplassintensive virksomheter. Veksten i spesialiserte arbeidsplasser med krav om høyere utdanning skal i stor grad, ifølge planen, komme på Romerike og i Follo. Nyere forskning viser at slik desentralisert konsentrasjon av spesialiserte virksomheter er i motstrid med målet om nullvekst i personbiltransporten. Nullvekstmålet er et av planens hovedmål. Det er altså motstrid mellom planens mål og virkemidler.

Det er denne studiens formål å avdekke hvorfor beslutningstakerne valgte motstridende mål og virkemidler i *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. Studien bygger på teori knyttet til polysentrisk utvikling, sammenhengen mellom arbeidsplasslokalisering og transport, planleggenes rolle i planprosesser og deres bruk og ikke-bruk av ekspertkunnskap, maktteori, samt forskning på system, styring og flernivåkoordinering. Det har blitt gjennomført syv semistrukturerte intervjuer med aktører som var sentrale i planprosessen, samt analyse av relevante dokumenter. Studiens funn tyder på at fire mekanismer var avgjørende for hvorfor motstridende mål og virkemidler ble valgt. Flerkjernet utvikling ble valgt som normativt mål, ikke bare som virkemiddel. Dette resulterte i at andre alternativer i liten grad ble diskutert. Ekspertkunnskap om sammenhengen mellom desentralisert konsentrasjon og personbiltransport fikk for lite oppmerksomhet. Nullvekstmålet ble nedprioritert i møtet med andre politiske hensyn. I tillegg finnes noe av forklaringen i utfordringer knyttet til flernivåforvaltningen.

ABSTRACT

In 2008, the Norwegian parliament ordered Akershus county and Oslo municipality to make a common plan for spatial development and transport in the region. In 2015, the result of the plan, *Regional plan for spatial development and transport in Oslo and Akershus*, was put into effect. The plan seeks to solve national and regional issues by facilitating a polycentric development of the region.

Seven 'regional cities' are designated areas for extensive growth in workplace intensive businesses and organizations. The growth in specialized workplaces with higher education requirements should, according to the plan, happen in the areas of Romerike and Follo. However, state-of-the-art research is indicating that such a decentralized concentration of specialized businesses contradicts the goal of zero growth in car transport. The zero-growth-goal is one of the main goals of plan. The goals and measures of the plan are in fact contradictory.

The purpose of this study is to uncover why the decision makers chose conflicting goals and measures in the *Regional plan for land and transport in Oslo and Akershus*. The study is based on theory related to polycentric development, the relationship between workplace location and transport, the role of the planner in planning processes and their use and non-use of expert knowledge, power theory, as well as previous research on systems, management and multi-level governance. Seven semi-structured interviews have been conducted with actors who were central to the planning process. In addition, relevant documents have been analysed.

The findings of the study indicate that four mechanisms were decisive for why conflicting goals and measures were chosen. Polycentric development was chosen as a normative goal, not just as a measure. Because of this, other alternatives were not properly discussed. Expertise on the relationship between decentralized concentration and car transport was also given too little attention. Other political goals were given priority above the zero-growth-goal. In addition, some of the explanation is to be found in the challenges associated with multi-level governance.

INNHALDSFORTEGNELSE

| | |
|--|----|
| Bibliotekside..... | 2 |
| Forord..... | 3 |
| Sammendrag..... | 4 |
| Abstract..... | 5 |
| | |
| 1 Innledning..... | 8 |
| 1.1 Problematisering..... | 9 |
| 1.2 Oppgavens struktur..... | 10 |
| 1.3 Nødvendige forbehold..... | 10 |
| | |
| 2 Metode..... | 11 |
| 2.1 Forskningsdesign..... | 11 |
| 2.2 Valg av metode..... | 13 |
| 2.3 Semistrukturert intervju..... | 14 |
| 2.4 Dokumentanalyse..... | 15 |
| 2.5 Troverdighet..... | 16 |
| 2.6 Etske vurderinger..... | 17 |
| | |
| 3 Teori og litteratur..... | 18 |
| 3.1 Polysentrisk utvikling..... | 18 |
| 3.2 Arbeidsplasslokalisering og transport..... | 18 |
| 3.3 Planleggeres bruk og ikke-bruk av ekspertkunnskap..... | 20 |
| 3.4 Makt i planlegging..... | 22 |
| 3.5 System, styring og koordinering..... | 26 |
| | |
| 4 Bakgrunn..... | 28 |
| 4.1 Plansystemet..... | 28 |
| 4.2 Nasjonal transportplan og nullvekstmålet..... | 31 |
| 4.3 Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus..... | 31 |

| | |
|--|----|
| 5 Empiri og analyse | 41 |
| 5.1 Flerkjernet utvikling | 41 |
| 5.2 Arbeidsplasslokalisering | 43 |
| 5.3 Sammenhengen mellom arbeidsplasslokalisering og vekst i personbiltransporten | 45 |
| 5.4 Maktforhold, forhandling og samarbeid | 47 |
| | |
| 6 Diskusjon | 50 |
| 6.1 Flerkjernet utvikling som hovedmål | 50 |
| 6.2 Kunnskapsgrunnlag og bruk av ekspertkunnskap | 52 |
| 6.3 Nullvekstmålet i Planens målhierarki | 54 |
| 6.4 Makt og styring | 57 |
| 6.5 Motstridende mål og virkemidler | 59 |
| | |
| 7 Konklusjon | 60 |
| 7.1 Oppgavens betydning | 61 |
| | |
| Referanser | 62 |
| Figurliste | 65 |
| Vedlegg: | 66 |

1 INNLEDNING

Vi mennesker står ovenfor mange omfattende problemer. Globale utfordringer som klimaendringer, tap av naturområder og biologisk mangfold, arealknapphet, urbanisering og globalisering trenger helhetlige og grenseoverskridende løsninger. Politikere og planleggere lager planer for å identifisere, konkretisere og implementere slike løsninger. Løsningene er gjerne motstridende og langsiktige. De konkrete tiltakene må dessuten ofte gjøres på lokalt nivå. På dette nivået er arealplanlegging et av de mest sentrale verktøyene vi har for å håndtere utfordringene vi står ovenfor.

Arealplanlegging foregår i et komplisert styringssystem med mange aktører og flere forvaltningsnivåer. Kommunene er de viktigste aktørene innen dette systemet. De har stor makt over egne arealer, og til sammen blir en svært stor del av Norges areal regulert av kommunene. Den lokale arealmyndigheten har stort rom for skjønn i sine vurderinger av vekst mot vern.

Samtidig som kommunene lager planer på lokalt nivå, lages det også planer på regionalt nivå. Det er fylkeskommunen som har ansvar for den regionale planleggingen. Disse planene er vanligvis ikke juridisk bindende, men retningsgivende for kommunene. Dersom kommunene ikke tar hensyn til retningslinjene, kan fylkeskommunen fremme innsigelse og dermed hindre videre planlegging frem til aktørene eventuelt har kommet til enighet, eller kommunal- og moderniseringsdepartementet tar en endelig beslutning.

I 2015 ble *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* satt i kraft. Den ble til som følge av at Stortinget, i 2008, påla Oslo kommune og Akershus fylkeskommune å lage en felles plan for areal og transport i regionen. Planen er et resultat av et omfattende samarbeid mellom disse to aktørene. I tillegg ble det gjennomført en grundig forankringsprosess hvor samtlige kommuner i Akershus fylke ble involvert. Det er denne planen som har oppgavens fokus.

Kraftig befolkningsvekst er en av de sentrale utfordringene planen søker å løse. Flerkjernet utvikling er en av planens sentrale løsninger. Syv av regionens tettsteder/byer utpekes som regionale byer. Disse stedene skal fungere som regionale kjerner for befolknings- og arbeidsplassvekst. Desentralisert konsentrasjon av vekst ble valgt som strategi og mål, i motsetning til sentralisert konsentrasjon eller videre desentralisert spredning. Forskning viser at den valgte lokaliseringsstrategien er i direkte motstrid med målet om nullvekst i personbiltransporten (Næss et al., 2019).

Regionale planer kan ha store konsekvenser for blant annet kommuner, innbyggere, næringsliv, naturvern og klimagassutslipp. Planene legger føringer for hvordan Norges areal kan brukes, og de har direkte påvirkning på menneskers liv. Når planer med motstridende mål og dermed lavt måloppnåelsespotensial blir laget, blir utviklingen uforutsigbar. *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* er en slik plan. Det er derfor viktig å studere og belyse prosessen som ledet frem til den regionale planen. Ved å identifisere hvilke mekanismer som var utslagsgivende for hvorfor beslutningstakerne valgte motstridende mål og virkemidler, vil denne oppgaven forhåpentligvis bidra i planforskningens debatt om makt og kunnskap i planprosesser. I tillegg er målet at oppgaven kan bidra til å øke bevisstheten rundt valg av mål og virkemidler i regionale planprosesser.

1.1 PROBLEMATISERING

Når byområdene vokser, øker også persontransportbehovet. Dersom denne økningen kommer i form av bruk av personbil, vil det resultere i større klimagassutslipp, mer støy, lokal forurensing og arealknapphet i byområdene. Stortinget har derfor vedtatt at denne veksten skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* er et av flere virkemidler for å oppnå slik nullvekst i personbiltransporten.

Sentralt i den regionale planen ligger ideen om en flerkjernet region, med noen utvalgte regionale byer som skal ha stor vekst i arbeidsplassintensive virksomheter i sine sentrumsområder. Tanken er at man skal bygge videre på deres eksisterende kompetansemiljøer og på den måten øke regionens konkurransekraft og bidra til mer bærekraftig transport. Nyere forskning viser derimot at denne typen desentralisert arbeidsplasslokalisering resulterer i økt personbiltransport. Planen har altså nullvekst som mål, men vekstproduserende strategier som virkemiddel. Denne oppgavens overordnede forskningsspørsmål er derfor:

Hvorfor går Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus inn for at en stor del av veksten i "arbeidsplassintensive virksomheter" og "kompetansearbeidsplasser" skal skje på Romerike og i Follo, når planen har nullvekst i personbiltransporten som mål, og forskning har vist at slik lokalisering kan resultere i økt personbiltransport?

For å belyse problemet og besvare det overordnede forskningsspørsmålet, har fem detaljerte forskningsspørsmål blitt formulert. Disse fem er:

Hvorfor er flerkjernet utvikling et hovedmål i seg selv og ikke bare et virkemiddel?

Forskningsspørsmålet dreier seg om skiftet fra flerkjernet utvikling som et deskriptivt verktøy til å bli et normativt mål. Arbeidsplasslokaliseringsstrategien er et av de sentrale virkemidlene for å oppnå en flerkjernet region. Det er derfor nærliggende å tenke at svaret på forskningsspørsmålet kan bidra til å belyse problemet og til å besvare hovedspørsmålet.

Hvordan ble nullvekstmålet vektet mot andre politiske hensyn?

Spørsmålet er direkte knyttet til vektingen av de forskjellige hensyn som politikerne og planleggerne måtte vurdere i planprosessen. Det dreier seg om hvor i planens målhierarki nullvekstmålet ble plassert. Dersom nullvekstmålet ble nedprioritert i møtet med andre mål og hensyn, kan det være en del av forklaringen på hvorfor den aktuelle arbeidsplasslokaliseringsstrategien ble valgt.

Hvilket kunnskapsgrunnlag bygde planleggerne og politikerne på i vurderingen av sammenhengen mellom arbeidsplasslokalisering og personbiltransport, og i hvilken grad ble den sammenhengen diskutert?

Planleggere har ekspertkunnskap om planprosesser og innbyggermedvirkning. De har også kunnskap om det konkrete prosjektet som planlegges. De har kunnskap om plankonteksten, altså kunnskap knyttet til den spesifikke byen eller regionen og den politiske situasjonen. I tillegg har de kunnskap om eksisterende planer, utredninger, rapporter og så videre. Denne kunnskapen brukes til å hjelpe politikere med å ta informerte og kunnskapsbaserte beslutninger i forbindelse med arealbruk. Hvilket kunnskapsgrunnlag planleggerne og politikerne bygde på i den aktuelle vurderingen har trolig hatt betydning for hvilke strategier og tiltak som ble valgt.

Hvilken rolle spilte maktforholdet mellom sentrale planleggere og politikere for valget av arbeidsplass-lokaliseringstrategi?

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus er et resultat av et institusjonelt system hvor mange aktører har makt. Politikere har myndighet til å fatte bindende vedtak som skaper store verdier, men også store begrensninger for folk og næringsliv. I tillegg kan de instruere byråkrater i forvaltningen. Samtidig har disse byråkratene også stor makt. De fatter beslutninger om hvilken informasjon og kunnskap som skal legges på politikernes bord. Slik makt har innflytelse på sakers utfall. Det er derfor nærliggende å tenke at maktforholdet mellom planleggere og politikere hadde betydning for strategiene som ble valgt.

Hvilken rolle spilte maktforholdet mellom de forskjellige forvaltningsnivåene for valget av arbeidsplass-lokaliseringstrategi?

Som nevnt i innledningen består det norske plansystemet av mange aktører og flere forvaltningsnivåer. De forskjellige aktørene har forskjellige mengde og type makt. Kommunen har arealmyndighet og fylkeskommunen har ansvar for samordning. Dynamikken mellom disse aktørene spiller trolig en rolle for hvilke hensyn som får størst vekt. Det er derfor interessant å studere hvordan disse aktørene forholdt seg til hverandre i den aktuelle prosessen.

1.2 OPPGAVENS STRUKTUR

Opgaven er delt inn i syv kapitler med tilhørende underkapitler. Først vil leseren bli introdusert for metodevalgene som er gjort i arbeidet. Så vil det teoretiske rammeverket bli presentert. Dette kapittelet består av teori og litteratur knyttet til polysentrisk utvikling, sammenhengen mellom arbeidsplasslokalisering og personbiltransport, planleggeres bruk og ikke-bruk av ekspertkunnskap, maktteori og forskning på system og flernivåforvaltning. I kapittel 4 vil nullvekstmålet, nasjonal transportplan og *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* bli presentert. Leseren vil også få en kort introduksjon til det norske plansystemet. I kapittel 5 vil funn fra intervjuer og hørings- og drøftingsuttalelser bli diskutert og analysert. Kapittel 6 er oppgavens diskusjonsdel. Her blir forskningsspørsmålene diskutert i lys av det teoretiske rammeverket og de empiriske funnene. Helt avslutningsvis, i kapittel 7, konkluderes oppgaven.

1.3 NØDVENDIGE FORBEHOLD

Opgaven benytter ikke kommune- og fylkesnavnene i ny kommune- og regionstruktur, som følge av endringen i 2020. Kommunene omtales derfor med sine gamle navn, det samme gjør Akershus fylke. Dette har en naturlig forklaring. På tidspunktet planen ble laget, hadde ikke kommune- og regionsreformen blitt gjennomført, det er derfor mest praktisk å bruke de gamle navnene.

Selv om Akershus nå er en del av Viken fylke, er denne oppgaven fremdeles relevant. *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* gjelder fremdeles for det geografiske området den omhandler, til tross for at både Akershus fylke og kommunene har blitt slått sammen til større enheter.

1.3.1 NOEN SENTRALE BEGREPER

I dokumentene som har blitt analysert brukes begreper som *arbeidsplassintensive virksomheter*, *kompetansearbeidsplasser* og *høykompetansearbeidsplasser* om hverandre. Disse begrepene betyr nødvendigvis ikke nøyaktig det samme. Dokumentene gir ikke alltid klare definisjoner på hva som menes med disse begrepene.

I den regionale planen defineres begrepene slik:

Høykompetansearbeidsplasser: «*Arbeidsplasser i bedrifter som retter seg mot de internasjonale markedene. Bedriftene i disse bransjene har en høy andel arbeidstakere med utdanning på universitets- og høyskolenivå og det legges stor vekt på strategisk forståelse, kundefokus, teknologi, kompetanseutvikling og ledelse*». Denne definisjonen fremstår som upresis og det er vanskelig å se for seg hva slags type arbeidsplasser det faktisk er snakk om.

Begrepet *kompetansearbeidsplasser* blir ikke definert, men blir brukt i planen. I stortingsmeldingen som det henvises til i forarbeidene til planen blir *kompetansearbeidsplasser* definert som «*spesialiserte arbeidsplasser med krav til høyere utdanning*». Denne definisjonen fremstår som intuitiv. Samtidig er det viktig å presisere at alle typer arbeidsplasser krever kompetanse, og den kan godt være svært spesialisert uten at det stilles krav om høyere utdanning. Når det refereres til kompetansearbeidsplasser i denne oppgaven er det altså denne forståelsen fra stortingsmeldingen som legges til grunn.

Arbeidsplassintensive virksomheter: «*Virksomheter med høy tetthet av arbeidsplasser eller mange besøkende/kunder. Kontorbedrifter, offentlig forvaltning, handel og service er arbeidsplassintensive virksomheter*». Det er nærliggende å tenke at de fleste kompetansearbeidsplasser og høykompetansearbeidsplasser er tilknyttet arbeidsplassintensive virksomheter, men arbeidsplassintensive virksomheter trenger derimot ikke å bestå av såkalte kompetansearbeidsplasser eller høykompetansearbeidsplasser.

2 METODE

2.1 FORSKNINGSDESIGN

I tabellen på neste side er forskningsdesignet beskrevet. Den viser hva slags informasjon som er nødvendig for å besvare de fem detaljerte forskningsspørsmålene, hvilke metoder som skal brukes for å skaffe den informasjonen og hvilke kilder som er mest relevante.

| Forskningsspørsmål: | Informasjon som trengs om: | Kilder - Teori og bakgrunnsinformasjon | Kilder - Empiri |
|--|---|--|--|
| Hvorfor er flerkjernet utvikling et hovedmål i seg selv og ikke bare et virkemiddel? | -Flerkjernet utvikling -Planprosessen | -Davoudi, S. (2003). -Garcia-López, M. A. (2010) -Bergsli, H. & Harvold, K. (2017). | -Intervjuer med aktører som var sentrale i planprosessen. -Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus -Planstrategien -Planprogrammet -Samordnet areal- og transportstrategi for Osloregionen |
| Hvilket kunnskapsgrunnlag bygde planleggerne og politikerne på i vurderingen av sammenhengen om mellom arbeidsplasslokalisering og personbiltransport, og i hvilken grad ble den sammenhengen diskutert? | -Sammenhengen mellom arbeidsplasslokalisering og personbiltransport. -Planleggeres bruk av ekspertkunnskap | -Næss, et al. (2019) -Tennøy, et al. (2016) -Wolday, et al (2019) -Tennøy, A. (2012). | -Intervjuer med aktører som var sentrale i planprosessen. -Analyse av plandokumenter -Transportutredningen -Næringsutredningen |
| Hvordan ble nullvekstmålet vektet mot andre politiske hensyn? | -Nullvekstmålet -Prioriteringene i planprosessen -De mest sentrale politiske hensynene | -Regjeringen.no -Andre plandokumenter | -Intervjuer med aktører som var sentrale i planprosessen. -Analyse av plandokumenter -Regional plan for areal og transport i Oslo og -Analyse av høringsuttalelser -Utredningene |
| Hvilken rolle spilte maktforholdet mellom sentrale planleggere og politikere for valget av arbeidsplass-lokaliseringstrategi? | -Makt i planlegging -Typer makt | -Flyvbjerg, B. (2002) -Weber, M. (1968) -Thomsen, J. (2002) | -Intervjuer med aktører som var sentrale i planprosessen. -Analyse av plandokumenter -Analyse av høringsuttalelser |
| Hvilken rolle spilte maktforholdet mellom de forskjellige forvaltningsnivåene for valget av arbeidsplass-lokaliseringstrategi? | -System og styring -Flernivåstyring -Plansystemet | -Hanssen, G. & Hofstad, H. (2017). -Naustdalslid, J. (1992). -Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus -Regjeringen.no | -Intervjuer med aktører som var sentrale i planprosessen. |

2.2 VALG AV METODE

Når man studerer en spesifikk planprosess, er det naturlig å benytte seg av kvalitativ forskningsmetode. Kvalitativ metode er en metode for datainnsamling hvor målet er å samle inn kvalitative data. Altså data om noe eller noens egenskaper eller kvaliteter. Sagt på en annen måte: Kvalitativ forskning innebærer verbale beskrivelser av faktiske situasjoner (Silverman, 2014, s. 4). Det kan for eksempel dreie seg om beslutningstakeres motivasjon for å fatte spesifikke beslutninger. Eller det kan være beskrivelser knyttet til hvordan et forvaltningsnivå forholder seg til et annet forvaltningsnivå. Disse dataene samles og analyseres gjerne som tekst (Grønmo, 2020). Kvalitativ forskning skiller seg fra kvantitativ forskning, som innebærer numerisk analyse av sammenhengen mellom forskjellige variabler (Silverman, 2014, s. 4).

I denne studien er kvalitativ forskning valgt som metode. Studien består av syv intervjuer med politikere og fagpersoner som var sentrale i prosessen som ledet frem til *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. De fleste av disse intervjuobjektene var plassert i enten den politiske styringsgruppen, den administrative koordineringsgruppen eller i plansekretariatet. Altså de tre mest sentrale gruppene i prosessen. Kvalitativ metode er valgt fordi det var en relativt liten gruppe aktører som ledet prosessen, og som dermed hadde stor innflytelse på det daglige arbeidet. Det finnes ingen tilgjengelige data som kan beskrive hvilke vurderinger og opplevelser aktørene i disse gruppene hadde underveis i prosessen. Valget av intervju som forskningsmetode var derfor det rasjonelle alternativet. Kvalitativ forskning handler ofte om å forsøke å forstå verden gjennom øynene til de som blir intervjuet (Bell et al., 2019, s. 366). Det har også vært formålet med intervjuene i denne studien.

I tillegg til intervjuer er det gjennomført en dokumentstudie av høringsdokumenter, utredninger og annet grunnlagsmateriale. Mengden dokumenter er svært omfattende. Bare i siste høringsrunde kom det inn 115 høringsuttalelser. Det er derfor gjort et utvalg basert på aktualitet og sannsynlig innflytelse i planprosessen. Det har for eksempel ikke blitt brukt ressurser på å lese og analysere uttalelser fra bydelene i Oslo. En detaljert beskrivelse av parametrene som ligger bak utvalget vil bli beskrevet i kapittel 2.4.

Det er mulig å se for seg en kvantitativ tilnærming til studien. For eksempel kunne man sendt ut en spørreundersøkelse til samtlige kommuner i daværende Akershus, Oslos bydeler, interesserorganisasjoner og så videre. Det er allikevel noen store utfordringer knyttet til en slik tilnærming. For det første har kommunene i Akershus vært igjennom en stor omorganisering hvor mange tidligere kommuner har sluttet å eksistere. Det ville derfor vært svært vanskelig å få gode tilbakemeldinger på undersøkelsen. For det andre er det sannsynlig at aktørenes svar ville vært svært lik høringsuttalelsene som ble gitt i forkant av planens ikrafttredelse. For det tredje ville det vært utfordrende å få noe annet enn overfladiske svar. Det er nærliggende å tenke at kvantitativ forskningsmetode ikke ville vært særlig effektivt i forsøket på å besvare studiens forskningsspørsmål.

2.3 SEMISTRUKTURERT INTERVJU

Intervju er en svært vanlig forskningsmetode innen kvalitativ forskning. Også i denne studien er intervju den sentrale metoden for datainnsamling. Intervjuet er attraktivt som metode fordi det er fleksibelt, effektivt og potensielt dyptgående.

Man skiller gjerne mellom strukturert, ustrukturert og semistrukturert intervju. Det strukturerte intervjuet er vanlig å bruke innen kvantitativ forskning (Bell et al., 2019, s. 434). Her er alle spørsmål forberedt på forhånd, og det er liten eller ingen fravikelse fra disse. Ustrukturerte og semistrukturerte intervjuer er først og fremst forbundet med kvalitativ forskning. Vi kan kalle denne formen for intervju for *kvalitativt intervju* (Bell et al., 2019, s. 434). Det kvalitative intervjuet kjennetegnes ved:

- Stort fokus på intervjuobjektets perspektiver.
 - Stor fleksibilitet i forbindelse med intervjuguide og spontane spørsmål.
 - Intervjueren ønsker vanligvis utfyllende svar.
 - Anekdoter og snakk som er på siden av spørsmålet kan være verdifullt.
- (Bell et al., 2019, s. 434)

Det finnes som nevnt to typer kvalitative intervjumetoder. Det ustrukturerte intervjuet ligner på en vanlig samtale. Intervjueren har kanskje nedskrevet noen temaer som hun ønsker å få belyst. Eller kanskje hun har med seg ett enkelt spørsmål som intervjuobjektet får svare helt fritt på. Intervjueren har altså ingen reell intervjuguide og ønsker dermed så frie svar som mulig (Bell et al., 2019, s. 436). I det semistrukturerte intervjuet har intervjueren forberedt en liste med temaer og spørsmål som hun ønsker å få svar på. Denne listen kalles gjerne en intervjuguide. Rekkefølgen på spørsmålene kan ofte bli endret underveis og intervjuobjektet får stor frihet knyttet til hvordan spørsmålene kan besvares. Spørsmål som ikke står på listen, kan også bli stilt ettersom intervjueren ser behovet for å stille andre spørsmål i løpet av intervjuet. (Bell et al., 2019, s. 436).

I denne studien er det gjennomført syv semistrukturerte intervjuer. Antallet informanter anses som tilstrekkelig for å kunne si noe om prioriteringene som ble gjort og hvilke hensyn som ble tillagt mest vekt. Informantutvalget er basert på deres posisjon i prosessen som ledet frem til den aktuelle planen. Samtlige av informantene var dypt involvert i arbeidet. Noen hadde også sentrale roller i arbeidet med planstrategi og planprogram, som ble gjort i forkant av selve planarbeidet. Det ble gjort forsøk på å avtale ytterligere to intervjuer med to svært sentrale politikere. De var begge utilgjengelige. Intervju med disse to ville hevet datamaterialet i studien noe.

| Stilling | Organisasjon | Posisjon i plansamarbeidet |
|-----------------------------------|---------------------|-----------------------------------|
| <i>Politiker V (Gruppeleder)</i> | Akershus fylkesting | Politisk styringsgruppe |
| <i>Politiker AP (Gruppeleder)</i> | Akershus fylkesting | Politisk styringsgruppe |
| <i>Politiker H (Ordfører)</i> | Kommune i Akershus | Politisk styringsgruppe |
| <i>Planlegger</i> | Akershus fylke | Administrativ referansegruppe |
| <i>Planlegger</i> | Plansekretariat | Plansekretariat |
| <i>Planlegger</i> | Oslo kommune | Administrativ referansegruppe |
| <i>Rådmann</i> | Kommune i Akershus | Administrativ koordineringsgruppe |

Tabell 1: Informantenes stilling, organisasjon og posisjon i plansamarbeidet.

Intervjuene foregikk, med ett unntak, hos deres nåværende arbeidsgivere. Enten på informantenes kontor eller på møterom. Ett intervju ble gjennomført på et møterom på NMBU. Det ble gjort lydopptak og transkribering av samtlige intervjuer. Alle informanter samtykket til dette.

Det ble brukt en fleksibel intervjuguide med spesifikke spørsmål og temaer. Det var en del spørsmål som ble stilt til alle, men det var også individuelle spørsmål til noen av informantene. Dette er knyttet til deres roller i prosessen. Målet med intervjuene var å forsøke å forstå hvorfor man gikk inn for en arbeidsplasslokaliseringstrategi som forskning viser at fører til økt personbiltransport. For å belyse dette ble det stilt spørsmål knyttet til vekting av forskjellige hensyn, maktforhold og kunnskapsgrunnlag. Det ble også stilt konkrete spørsmål knyttet til arbeidsplasslokaliseringstrategien. Se vedlegg 1 for intervjuguide.

2.4 DOKUMENTANALYSE

I tillegg til kvalitative intervjuer har det blitt gjennomført en dokumentanalyse av utvalgte offisielle dokumenter som ble laget i forbindelse med den aktuelle planprosessen. Med dokumentanalyse menes, i denne sammenhengen, analyse av skriftlige data bestående av ord, som har blitt produsert av andre enn forfatteren av denne oppgaven (Silverman, 2014, s. 276).

Dokumentanalyse er relevant fordi det i denne oppgaven studeres en offentlig planprosess hvor et omfattende dokument er det endelige produktet, altså *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. Planprosessen genererte en svært omfattende mengde med dokumenter som blant annet forteller noe om aktørenes holdninger, bekymringer, argumenter og så videre. Det er spesielt høringsuttalelser, drøftingsuttalelser og utredninger som er interessante for denne studien. Målet med dokumentanalysen har vært å belyse hvilke hensyn som har vært viktige for de forskjellige aktørene og hvilket kunnskapsgrunnlag som ble produsert. Selv om hørings- og drøftingsuttalelsene har noen svært interessante aspekter, består de stort sett av den offisielle politikken til høringsinstansene. De sier derfor lite om interne uenigheter, vekting av hensyn og maktforhold.

Som nevnt i kapittel 2.2 er det et utvalg av planprosessenes sakskompleks som er analysert. Denne avgrensningen ble gjort av hensyn til oppgavens størrelse og tidsbegrensning. Dessuten er det intervjuene som er den primære metoden for datainnsamling i studien. Utvalget av dokumenter er basert på dokumentenes antatte relevans og betydning for valget av arbeidsplasslokaliseringstrategi. Dokumentene er analysert i varierende dybdegrad. Tabellen på neste side viser hvilke dokumenter som er analysert:

| Dokument | Organisasjon |
|---|---|
| <i>Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus</i> | Plansamarbeidet |
| <i>Tilhørende planstrategi</i> | Plansamarbeidet |
| <i>Transportutredningen</i> | Transportøkonomisk institutt |
| <i>Næringsutredningen</i> | Vista Analyse |
| <i>Kommuneøkonomiutredningen</i> | Agenda Kaupang |
| <i>Hørings- og drøftingsuttalelser fra samtlige kommuner i Akershus</i> | Kommunene i Akershus |
| <i>Hørings- og drøftingsuttalelser fra kommunale og statlige etater, og noen utvalgte interesseorganisasjoner</i> | Bymiljøetaten, Oslo kommune Spørveien AS Ruter AS Fylkesmannen i Oslo og Akershus Statens vegvesen Naturvernforbundet NHO Oslo og Akershus Hovedorganisasjonen Virke Oslo Håndverks og industriforening Oslo handelsstands Forening Gardermoen businesspark |

Tabell 2: Dokumenter som har blitt analysert, og dokumentets produsent.

Flesteparten av de relevante dokumentene er offentlig tilgjengelige. Det er allikevel noen dokumenter som er unntatt offentlighet. I hovedsak dreier det seg om dokumenter som anses av Oslo kommune som *organintern* og *saksforberedende korrespondanse*. I forbindelse med denne studien ble det bedt om innsyn i disse dokumentene, men innsynsbegjæringen ble avslått med hjemmel i offentleglova § 14.1. Det er sannsynlig at studiens datagrunnlag ville blitt noe forbedret hvis innsynsbegjæringen hadde blitt innvilget.

2.5 TROVERDIGHET

Når man driver med forskning, er det viktig at forskningen er troverdig. Man sier gjerne at forskningen må ha reliabilitet. For å sikre god reliabilitet er forskningsdesignet detaljert beskrevet. Alle intervjuene har blitt tatt opp med lydopptaker og har blitt transkribert i ettertid. Dette sikrer bedre reliabilitet enn ved intervjuesyme. Det har blitt brukt direkte sitater i større grad enn parafisering i kapittel 5. Dette resulterer i større gjennomsiktighet.

I tillegg til at forskningen må ha troverdighet, må den også ha stor grad av validitet. Altså at studien faktisk sier noe om det fenomenet som forskes på (Aarset, 2019). I dette tilfelle dreier det seg om at datainnsamlingen og fortolkningen av de dataene faktisk sier noe om hvorfor man lagde en plan med motstridende mål og virkemidler. Det er derfor avgjørende at informantene som ble intervjuet er i stand til å belyse dette, noe som krever at de faktisk hadde sentrale roller i planarbeidet. Det ville for

eksempel ikke gitt spesielt valide resultater dersom personer som ikke hadde inngående kjennskap til planprosessen ble intervjuet. I tillegg er det viktig at spørsmålene som stilles er relevante i forhold til forskningsspørsmålene og at de underordnede forskningsspørsmålene henger sammen med det overordnede forskningsspørsmålet.

Når man gjør valg knyttet til problemstilling, forskningsspørsmål, intervjuobjekter og temaer er man som forsker påvirket av sin egen subjektivitet (Bell et al., 2019, s. 374). Man er, med andre ord, sårbar for sin egen partiskhet. Denne partiskheten følger hele forskningsprosessen, fra problemforståelse og problemstilling til analyse og konklusjon. Dette kan for eksempel komme til uttrykk ved at man gir større betydning til et utsagn fra en informant enn det som egentlig er passende. Et annet eksempel kan være ubevisst bruk av ledende spørsmål. Det er ikke alltid problemfritt å være sin egen språkbruk bevisst. Spesielt ikke når det kommer til spontane oppfølgingsspørsmål. Ved å være bevisst på egen partiskhet økes forskningenes validitet.

For å sikre at studien har både reliabilitet og validitet har triangulering blitt benyttet som metode. Det har altså blitt brukt flere datakilder. For å forsøke å unngå skjevhet har informantene blitt stilt mange av de samme spørsmålene.

2.6 ETISKE VURDERINGER

De empiriske dataene har blitt innhentet ved hjelp av semistrukturerte intervjuer og studie av relevante dokumenter. Aktørene som er intervjuet, er enten folkevalgte politikere eller offentlig ansatte. Begge disse gruppene er ressurssterke og har tilgang på makt. Spesielt politikere har en særegen posisjon i samfunnet. De innehar demokratiets høyeste tillitsposisjoner, og deres beslutninger har stor påvirkning på samfunnet. Både politikere og offentlig ansatte må regne med å kunne bli sett i kortene. Offentlighetsloven er uttrykk for dette. Det er derfor få etiske utfordringer knyttet til utvalget av informanter. Det er også vanskelig å se særlige utfordringer i forbindelse med studie av offentlige dokumenter.

Alle intervjuer er tatt opp på lydopptaker og har blitt transkribert. Det har ikke blitt lagret personopplysninger, og alle informanter er delvis anonymisert. Fordi alle informantene hadde sentrale posisjoner i planprosessen, er det en fare for at godt informerte lesere vil kunne forstå hvem den enkelte informanten kan være. Det ble vurdert om anonymisering egentlig var nødvendig, men på grunn av regler knyttet til samling av forskningsdata måtte informantene anonymiseres.

For øvrig har *Norsk senter for forskningsdata* gitt følgende uttalelse til prosjektet:

«Det er vår vurdering at behandlingen vil være i samsvar med personvernlovgivningen, så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet den 08.11.2019 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.»

3 TEORI OG LITTERATUR

Opgavens teoretiske grunnlag består i stor grad, men ikke utelukkende, av norsk forskning. Dette er fordi oppgavens fokus er knyttet til en spesifikk norsk regional plan og det norske plansystemet. Det teoretiske grunnlaget består av forskning på polysentrisk utvikling, på sammenhengen mellom arbeidsplasslokalisering og transport, forskning på planleggerens rolle i planprosesser og deres bruk og ikke-bruk av ekspertkunnskap, maktteori, makt i planprosesser, samt forskning på system, styring og flernivåkoordinering.

3.1 POLYSENTRISK UTVIKLING

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus har som et av sine hovedmål at «utbyggingsmønsteret skal være arealeffektivt basert på prinsipper om *flerkjernet utvikling* og bevaring av overordnet grønnstruktur» (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015). Hva som menes med flerkjernet utvikling og hvilke prinsipper det er snakk om, blir ikke redegjort for i planen.

Flerkjernet utvikling/flerkjernethet er en fornyelse av det engelske begrepet *polycentric development/polycentricity*. Begrepet har flere betydninger og brukes innen forskjellige fagfelter. Den britiske forskeren Simin Davoudi (2003) peker på at begrepets flertydighet bidrar til unødvendig kompleksitet og forvirring. Det finnes nemlig ingen presis definisjon av begrepet som er støttet av et teoretisk rammeverk. Men i sammenheng med territoriell strategisk planlegging brukes det vanligvis for å beskrive en storbyregion med flere kjerner, hvor et nettverk av mindre byer og tettsteder er knyttet til storbyen (Bergsli & Harvold, 2017).

Opprinnelig ble den polysentriske modellen brukt deskriptivt i analyse av byer og byregioner. Men i nyere tid har modellen i stadig større grad blitt brukt normativt (Davoudi, 2003, s. 994). Modellen brukes altså ikke bare til å forklare en faktisk situasjon, men også som et ønsket resultat. I følge Davoudi (2003) har dette sammenheng med EUs omfavning av modellen som et normativt virkemiddel for å oppnå økt global konkurransekraft og bedre regionale og globale sammenhenger. Dette fenomenet kommer også til uttrykk i den regionale planen som studeres i denne oppgaven. I planen er flerkjernet utvikling utpekt som et av de tre hovedmålene. Det samme er ønsket om økt global konkurransekraft.

3.2 ARBEIDSPASSLOKALISERING OG TRANSPORT

Den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus har som et av sine hovedgrep å legge til rette for flerkjernet utvikling i regionen (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune 2015, s. 5). Dette skal blant annet sikres ved at en stor del av veksten i arbeidsplassintensive arbeidsplasser skal etableres i de regionale byene Lillestrøm, Jessheim, Ås og Ski. Målet med dette er å utnytte kollektivtransportsystemet mer effektivt. Tanken er at slik arbeidsplasslokalisering vil generere mer motstrømtrafikk i den allerede eksisterende kollektivtransporten og dermed redusere personbilbruk og avlaste hovedveiene. I tillegg skal det bidra til nullvekstmålet. Med nullvekstmålet menes målet om at veksten i persontransporten i byområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange (Regjeringen, 2020). Se kapittel 4.2 for mer informasjon om nullvekstmålet.

Arbeidsplasslokalisering og transportbehov henger sammen. De fleste yrkesaktive i samfunnet er avhengige av å reise fra hjemmet sitt til arbeidsplassen sin. Hvor arbeidsplasser blir lokalisert, har derfor innvirkning på hvor lange arbeidsreiser som gjøres. 62 prosent av nordmenn bruker personbil

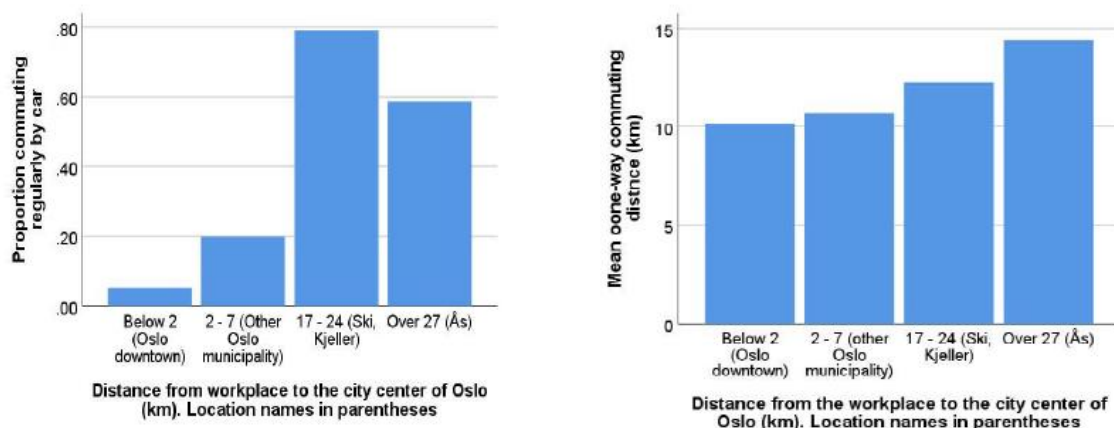
på sin reise til jobb (Hjorthol et al., 2014, s. 40). Dette resulterer i utslipp av klimagasser, kødannelse, forverret luftkvalitet og krevende arealbehov i forbindelse med parkering og infrastruktur. Det er derfor naturlig å tenke at det er gunstig, med tanke på redusert personbilbruk, å lokalisere arbeidsplasser nær der folk bor. Dette er ikke nødvendigvis alltid riktig.

Forskningsprosjektet URBANEFF har studert hvordan polysentrisk arbeidsplasslokalisering, utvidelse av vegkapasitet og flytting av lager ut av bykjerner påvirker trafikkmengde og klimagassutslipp. Det er spesielt sammenhengen mellom arbeidsplasslokalisering, trafikkmengde og klimagassutslipp som er relevant for denne oppgaven.

Forskningsprosjektets funn i forbindelse med arbeidsplasslokalisering er presentert i artiklene *How and why does intra-metropolitan workplace location affect car commuting?* og *Workplace location, polycentricism, and car commuting*. Studien består av både kvalitative og kvantitative undersøkelser. Det ble gjennomført 13 intervjuer med arbeidstakere ved åtte forskjellige arbeidsplasser på forskjellige steder i Oslo-regionen (Næss et al., 2019, s. 6). I tillegg ble det gjennomført en spørreundersøkelse med 1349 respondenter fra 14 ulike arbeidsplasser.

Det finnes et stort antall forskningsartikler som beskriver lignende fenomener som URBANEFF. Eksempler på slike artikler er Cervero & Landis (1992), Hartoft-Nielsen (2001), og Schwanen et al. (2001). Det er allikevel funnene i URBANEFF-prosjektet som er mest relevante for denne oppgaven. Studien er aktuell fordi den ble publisert i 2019 og den omhandler det samme geografiske området som denne masteroppgaven.

Forfatterne bak studien argumenter for at den regionale planen, ved neste revisjon, burde legge opp til at mesteparten av veksten i spesialiserte arbeidsplasser burde komme i den delen av Oslo som er mest tilgjengelig ved hjelp av kollektivtransport, altså nær Oslo sentrum (Wolday et al., 2019, s. 806), i stedet for at denne veksten skal komme i de regionale byene, slik det legges opp til i dag. Deres forskning viser at arbeidstakere ved arbeidsplasser som er plassert utenfor Oslo sentrum, reiser i gjennomsnitt lengre distanser til jobb og bruker i større grad personbil på disse reisene enn arbeidstakere som jobber nær bysentrum (Næss et al., 2019, s. 2). Jo lengre unna bysentrum, jo mer bruk av personbil på reise til og fra jobb, se figur 1.



FIGUR 1: Andel av arbeidstakere på arbeidsplasser lokalisert i forskjellig avstand til Oslo sentrum som tilbakelegger størstedelen av den daglige reisen til jobben med bil (til venstre). Gjennomsnittlig reiseavstand mellom bolig og arbeidsted blant ansatte på arbeidsplasser lokalisert i forskjellig avstand til Oslo sentrum (til høyre). (figur fra Næss, Tønnesen & Wolday 2019, s. 2)

Studien viser at arbeidstakere ikke nødvendigvis velger lokale jobber. De reiser heller lenger, dersom det er nødvendig, for å finne en jobb som passer med deres kvalifikasjoner og interesser eller er bedre betalt. Denne tendensen er spesielt sterk når arbeidstakeren har spesialiserte kvalifikasjoner (Næss et al., 2019, s. 8). Arbeidsgivere, spesielt på høykompetansearbeidsplasser, søker dessuten potensielle arbeidstakere i et større geografisk område og begrenser seg ikke til lokale søkere (Næss et al., 2019, s. 1).

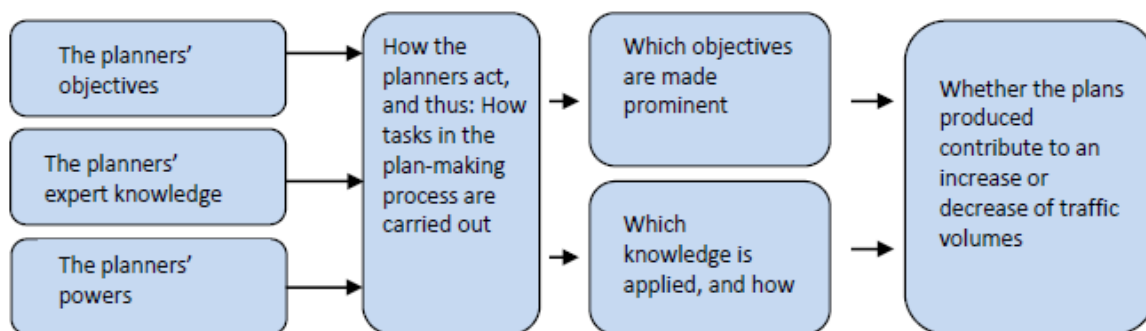
Suburbane arbeidsplasser har tilgang på få mulige arbeidstakere i nærområdet, det er derfor lite sannsynlig at lokale arbeidstakere vil utgjøre en stor andel av de ansatte. Dette gjelder likevel ikke for arbeidsplasser som ikke krever spesialisert kompetanse. Sentralt plasserte arbeidsplasser har tilgang på langt flere kvalifiserte arbeidstakere innen relativt kort avstand. Derfor er det mer sannsynlig å finne lokal arbeidskraft, noe som igjen resulterer i kortere reiseavstand til jobb. Noe som vil kunne redusere reiseavstanden til arbeidsplassen, er å flytte nærmere jobben. Dette skjer ikke så ofte, da det kan være ganske opprivende å flytte hver gang man får ny jobb. Dessuten vil flyttingen potensielt resultere i lengre reisevei for samboer/ektefelle.

Den viktigste faktoren for hvilket transportmiddel arbeidstakere velger når de skal reise til jobb, er tidssparing. For arbeidstakere ved arbeidsplasser nært bysentrum er kollektivtransport vanligvis den raskeste og mest behagelige transportmetoden, mens personbil er dyrt og upraktisk i forbindelse med parkering og restriksjoner. For arbeidstakere ved arbeidsplasser i forstedene og de ytre delene av byregionen er personbil vanligvis mest effektiv og bekvem, mens kollektivtransport er tidkrevende og upraktisk. (Næss et al., 2019, s. 1).

Ifølge Næss, Tønnesen & Wolday vil altså den regionale planen, dersom den følges, resultere i at flere arbeidstakere vil jobbe i områder hvor det er vanlig og praktisk å kjøre bil til jobb. Dette vil igjen føre til mer bruk av personbil. De såkalte høykompetansearbeidsplassene som ifølge planen skal etableres på Romerike og i Follo, vil ha vanskeligheter med å rekruttere den nødvendige arbeidskraften i nærmiljøet. Dette vil sannsynligvis resultere i lengre reiseavstand, reisetid og høyere bilandel av reisene for arbeidstakerne, sammenlignet med om arbeidsplassen hadde ligget sentralt i Oslo. Den polysentriske strategien er altså i motstrid med målene om nullvekst i personbiltransporten.

3.3 PLANLEGGERES BRUK OG IKKE-BRUK AV EKSPERTKUNNSKAP

Planlegging er en kompleks prosess med mange aktører, konsekvenser og motstridende hensyn. Selv om det er politikere som fatter de endelige beslutningene om arealbruk og transport i Norge, er planleggeren den mest sentrale fagpersonen i prosessen. Planleggere har ekspertkunnskap og skal bistå politikere med å ta informerte og kunnskapsbaserte avgjørelser i forbindelse med arealbruk. Planleggere har ekspertkunnskap om planprosess, altså kunnskap om lover og reguleringer, om hvordan planer lages og om innbyggermedvirkning. De har også kunnskap om den konkrete utbyggingen eller prosjektet. I tillegg må planleggere ha kunnskap om plankonteksten. Eksempler på slik kontekstrelatert kunnskap er knyttet til den spesifikke byen eller tettstedet de opererer i, kunnskap om den politiske situasjonen, kunnskap om eksisterende planer, utredninger, rapporter og lignende. Denne kunnskapen brukes til å forklare kausale sammenhenger og til å foreslå strategier og løsninger. Hva slags kunnskap planleggeren har, og hvordan denne kunnskapen brukes i planprosesser, har derfor innvirkning på planens måloppnåelsespotensial. Med måloppnåelsespotensial menes planens evne, dersom den blir implementert, til å bidra til at planens mål blir nådd. (Tennøy et al., 2016, s. 3 - 4)



FIGUR 2: Planleggeres mål, kunnskap og makt har betydning for planens måloppnåelsespotensial. (figur fra Tennøy, Hansson, Lissandrello og Næss 2016, s. 17).

Planleggeres bruk eller ikke bruk av ekspertkunnskap har altså stor betydning for om planen som lages vil bidra til at målene som settes blir nådd. I denne oppgaven studeres en omfattende regional plan som har mange viktige mål, blant annet målet om nullvekst i personbiltransport. Det overordnede forskningsspørsmålet er direkte knyttet til den regionale planens måloppnåelsespotensial, og hvorfor deler av planens virkemidler sannsynligvis ikke vil resultere i nullvekst i personbiltransporten. For å kunne svare på forskningsspørsmålene og belyse problemstillingen er det derfor avgjørende å ha kunnskap om hvordan planleggere bruker sin ekspertkunnskap og hvorfor de eventuelt holder tilbake relevant kunnskap.

Den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus er et av Stortingets virkemidler for å oppnå målet om nullvekst i personbiltransporten. Nullvekstmålet ligger derfor som et overordnet mål for planen (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015). Som vist i kapittel 3.2 vil den regionale planen, dersom den implementeres, sannsynligvis ikke resultere i nullvekst i personbiltransporten. Det empiriske arbeidet som er gjort i forbindelse med denne oppgaven vil vise at planleggere, og til en viss grad også politikere, visste at arbeidsplasslokaliseringstrategien i planen ville generere mer personbiltransport.

Forskning publisert i 2016 viser at når planer lages og trafikkøkende virkemidler velges, har planleggere en tendens til å ikke bruke sin ekspertkunnskap til å forklare beslutningstakere at slike virkemidler vil redusere måloppnåelsespotensialet. De vil i stedet legge denne kunnskapen til siden fordi den utfordrer andre mål i planen eller fordi den utfordrer den politiske viljen. (Tennøy et al., 2016, s. 46). Det finnes også tilfeller hvor planleggeres kunnskap er utdatert og derfor bidrar til å senke måloppnåelsespotensialet (ibid. s. 46). Tennøy (2012) har identifisert fem relevante mekanismer som kan forklare hvorfor planer med trafikkøkende virkemidler blir vedtatt.

1. Trafikkreduserende målsetninger blir ikke introdusert i planprosessen.
2. Trafikkreduserende målsetninger blir nedprioritert i forhold til andre hensyn.
3. Relevant ekspertkunnskap blir ikke introdusert i planprosessen.
4. Relevant ekspertkunnskap blir kontrollert og fjernet fra diskursen og planprosessen.
5. Kunnskapen blir anvendt på feil måte. Altså at ekspertkunnskapen som blir introdusert blir misforstått og man trekker feil konklusjoner basert på manglende forståelse. (Tennøy et al., 2016, s. 18)

Det er spesielt mekanisme 2, 4 og 5 som er relevante for denne oppgaven. I den regionale planen er nullvekstmålet et overordnet mål og planen er selv et virkemiddel for å oppnå dette målet. Oppgaven vil også vise at relevant ekspertkunnskap ble introdusert i planprosessen. Derfor kan ikke mekanisme 1 og 3 i særlig grad bidra til å forklare hvorfor trafikkøkende virkemidler ble inkludert i planen.

3.4 MAKT I PLANLEGGING

Makt finnes overalt i samfunnet. Det finnes i næringslivet, i hjemmet, i sosiale lag og selvfølgelig i politikk og offentlig forvaltning. Noen ganger er den svært synlig, der hvor makt tar form som vold. Andre ganger er den subtil og vanskelig å legge merke til. Noen ganger er makten legitim og formell, men den kan også være uformell og skjult. Makt har mange ansikter.

Det finnes flere definisjoner av makt. Forfattere, forskere og teoretikere innen sosiologi og annen samfunnsvitenskap har studert og skrevet om makt. Bare et lite utvalg vil bli behandlet i denne oppgaven. Utvalget er basert på deres relevans for oppgavens problemstilling og planlegging generelt.

Max Webers definisjon av makt fremstår som presis og intuitiv. «Makt betegner enhver mulighet til å gjennomføre sin vilje innenfor en sosial relasjon, også på tross av motstand, uansett hva denne muligheten beror på» (Weber, 1968, s. 212). En annen definisjon er formulert av Robert A. Dahl: «A har makt over B i den grad A får B til å gjøre noe han/hun ellers ikke ville gjort». Begge disse forståelsene av makt beskriver en dominerende og aggressiv form for makt. I den aktuelle planprosessen som studeres i denne oppgaven, er det få spor av slik dominerende makt. Her handler det i større grad om subtil makt, som utøves igjennom forhandling, påvirkning og kontroll av relevant kunnskap.

Kunnskap om makt er relevant for denne oppgaven fordi planen er et resultat av politiske prioriteringer, faglige råd og press fra ikke-statlige organisasjoner og næringsliv. For å kunne belyse problemstillingen er det avgjørende ha forståelse for hvem som har makt og hvordan makt styrer utfallet av planprosesser.

3.4.1 MAKTENS MANGE ANSIKTER

Makt og innflytelse er beslektede begreper som brukes om hverandre. Ifølge Dahl er makt vanligvis synlig og bærer preg av at den som makten retter seg mot, gjør noe han/hun ikke ellers ville gjort (Thomsen, 2002, s. 11). En politibetjent beordrer deg til å stanse bilen, fremvise ID og ber deg blåse i et instrument ment for å måle alkoholpåvirkning. Fordi politibetjenten har makt, følger du ordre. Dersom det var en fremmed uten legitimasjon og uniform som ba deg gjøre dette ville du sannsynligvis ikke fulgt ordren. Det er her altså snakk om klassisk maktutøvelse. Thomsen beskriver Dahls maktforståelse som *maktens første ansikt* og karakteriseres ved synlig konflikt og direkte adferdskontroll.

Innflytelse er mer subtil og handler i større grad om påvirkningsrelasjoner. Her har den som forsøkes påvirket, fremdeles selvbestemmelse. Tilfeller hvor en gruppe prøver å endre en annens gruppes adferd ved hjelp av løfter om gevinster eller andre goder, dreier seg gjerne om innflytelse. Hvis påvirkningen understøttes av trusler om sanksjoner eller lignende, endres relasjonen til en makt- og tvangsrelasjon (Thomsen, 2002, s. 11).

Det finnes ikke noe klart skille mellom makt og innflytelse. I denne oppgaven vil det anvendes en bred forståelse av maktbegrepet, slik at det også omfatter innflytelse.

Maktens andre ansikt:

Noe maktutøvelse er svært synlig, slik som makten som ble beskrevet over, men makt kan også være skjult. Ifølge teoretikerne Peter Bachrach & Morton S. Baratz vil personer eller grupper som utøver makt, gjerne gjøre det i det skjulte. Disse aktørene gjør for eksempel en aktiv beslutning om å ikke ta beslutninger. Slik makt kan komme til uttrykk gjennom kontroll av dagsorden. Ved å styre dagsordenen kan man styre hvilke emner og tema som skal diskuteres og eventuelt besluttet over. Hvis man har kontroll over dagsordenen, har man kontroll over alternativene og dermed en viss kontroll over utfallet. (Thomsen, 2002, s. 19)

I følge Bachrach & Baratz innehas slik makt av samfunnets dominerende eliter. Disse elitene bruker dagsordenmakten til å forhindre radikale endringer i samfunnet som underminerer deres interesser (Thomsen, 2002, s. 20). Siden makten er skjult, er det vanskelig å peke på hvem som har slik makt. Men i planleggingsammenheng er det nærliggende å tenke på ikke-statlige organisasjoner, politikere, næringsinteresser og planleggere. Denne typen makt, og hvilken betydning den har hatt for prioriteringene i *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*, vil bli diskutert senere i oppgaven.

Maktens tredje ansikt:

Ifølge Steven Lukes ønsker alle mennesker å være så informerte og frie som mulig. Gode beslutninger er avhengig av god kunnskap. Beslutninger vil man gjerne ta basert på sine egne overbevisninger og gruppetilhørighet. Hva skjer da når kunnskap kontrolleres, endres eller skjules? Når A klarer å få B til å mene noe annet enn det B vanligvis ville ment under spesifiserte omstendigheter, da har A, ved hjelp av bevissthetsmanipulasjon, brukt makt mot B (Thomsen, 2002, s. 25). Et relevant eksempel kan være: En utbygger ønsker et område regulert til utbygging og ansetter et konsulentfirma til å gjøre konsekvensutredningen. I forbindelse med utredningen oppdager man at utbyggingen vil ha store konsekvenser for en sjelden type salamander. Utbyggeren presser konsulenten til å ikke ta med det aktuelle funnet i utredningen. Når utredningen blir presentert for de folkevalgte beslutningstakerne, er avgjørende informasjon utelatt. Ved å kontrollere informasjonen kan utbyggeren dermed kontrollere utfallet.

Maktens fjerde ansikt:

Ifølge Anthony Giddens & Jeffrey Isaac handler makt om ressurser og kapasitet. Det hjelper ikke å ha politisk vilje uten å ha ressurser og kapasitet til å gjennomføre den (Thomsen, 2002, s. 35-36). Eierne av et stort lakseoppdrettsanlegg i en liten bygd i Norge har for eksempel mer makt enn en enkelt arbeidstaker på oppdrettsanlegget. Det skyldes at eieren har større økonomiske ressurser og kapasitet til å påvirke politikken på stedet. Eierne sikrer store inntekter i form av skatt til kommunen og gir arbeidsplasser til lokalbefolkningen. I kraft av sin strukturelle posisjon i samfunnet har eieren dermed stor makt.

Forskjellige aktører har dermed forskjellig påvirkningsevne. Evnen er nært forbundet med deres strukturelle posisjon. De som innehar fordelaktige posisjoner, vil også tiltrekke seg mer makt. Makt er altså selvforsterkende.

Maktens femte ansikt:

Ifølge Steven Lukes har den strukturelle maktforståelsen, som er beskrevet i avsnittet over, en viktig begrensning. Lukes peker på at en slik forståelse ikke kan forklare hvordan plutselige folkemobiliseringer klarer å tilegne seg stor makt, uten å ha den strukturelle posisjonen i samfunnet. Hvis makt er statisk og nært knyttet til strukturelle posisjoner, burde vel da den etablerte eliten klare å forhindre at slike grupperinger får makt. Men Lukes mener altså at slike grupperinger noen ganger allikevel klarer å skaffe seg makt, til tross for den strukturelle elitens dominans i samfunnet. (Thomsen, 2002, s. 40)

Ernesto Laclau & Chantal Mouffe er også kritiske til den strukturelle maktforståelsen. Deres oppfatning er at makt ikke er statisk, men dynamisk. Makt er ikke noe man har i sin besittelse, men snarere en prosess. Michel Foucault er på sin side interessert i å forstå hvordan maktreasjoner påvirker individer. Altså at individet er et produkt av makt. (Thomsen, 2002, s. 41)

Ifølge både Foucault og Laclau & Mouffe bør ikke makt forstås som en enkelthendelse hvor den som har makt bruker denne makten mot en som ikke har makt, og hvor maktutøveren ikke blir påvirket av situasjonen. Maktsituasjonen vil i stedet være påvirket av hvor mye motstand den makten er rettet mot gjør. Ifølge denne maktforståelsen er det altså ikke så interessant å identifisere hvem som har mest makt, men heller å belyse relasjoner og mekanismer som oppstår i en slik maktsituasjon (Thomsen, 2002, s. 41). Ifølge Foucault kan makt sjeldent lokaliseres hos den enkelte maktutøver. Den eksisterer heller i strukturelle systemer som nettverk eller organisasjoner (Thomsen, 2002, s. 44). Makten har en disiplinerende karakter, hvor underkastelse skjer frivillig og maktutøvelsen skjer uten at noen stiller spørsmålsteget ved dens berettigelse.

3.4.2 PLANLEGGINGS AMBIVALENS I FORBINDELSE MED MAKT

Planlegging, i denne sammenhengen, er målrettede, fremtidsrettede og kunnskapsbaserte aktiviteter (Aarsæther et al., 2015, s. 26) som har som formål å skape eller forhindre endring i det fysiske miljøet. Planleggingen skaper store verdier for noen og legger sterke begrensninger for andre. Det er de folkevalgte politikerne som har makt til å vedta planer som forandrer forutsetningene for hvordan et areal kan utnyttes. Vedtakene skal være informert av kunnskap og faglig innsikt. Det er planleggere som tilbyr denne kunnskapen og innsikten. I tillegg til politikere og planleggere skal befolkningen, interesseorganisasjoner og næringslivet involveres i planleggingen. Fordi planlegging skaper store verdier og begrensninger, og fordi det er mange aktører med ulik grad av innflytelse, blir planlegging en aktivitet hvor makt spiller en sentral rolle.

I artikkelen «Bringing Power to Planning Research» reflekterer akademikeren Bent Flyvbjerg rundt problemet med makt i planleggingsprosesser. Han pekte på at planteorien manglet en base av bøker og artikler som plasserer maktdynamikk i en planfaglig kontekst (Flyvbjerg, 2002, s. 353). Han hevdet videre at planforskere og studenters ambivalens i forbindelse med makt er det største problemet med planforskningen. Selv om planteorien og planforskere, ifølge Flyvbjerg, ikke tok nok hensyn til makt, fantes det på dette tidspunktet en del teoretikere som var opptatt av temaet. Flyvbjerg nevner blant annet Fischler, Yiftachel & Huxley, Hajer & Richardson. I tillegg nevnes Forester og Healey, som begge bygger på kommunikativ planteori. Flyvbjerg kritiserer Forester og Healey for å være for normative og at deres verker ikke er relevante for realpolitikken (Flyvbjerg, 2002, s. 353). I ettertid har det kommet mange artikler og bøker om makt og planlegging.

Som barn blir vi fortalt at kunnskap er makt. Kunnskap gir autoritet og innflytelse. Den som har kunnskap, vet eller kan noe viktig og verdifullt. Flyvbjerg stiller spørsmålsteget ved denne forståelsen av makt. Han hevder at makt skaper den kunnskapen den trenger (Flyvbjerg, 2002, s. 354), og viser til egne erfaringer som planlegger i en regional planprosess. Historien han forteller, dreier seg om en hendelse hvor han ble bedt om å finne argumenter for og imot en spesifikk lokaliseringsstrategi. Da han presenterte rapporten sin til beslutningstakerne, ble alle argumenter som var imot den ønskede strategien fjernet fra rapporten. Beslutningstakeren brukte altså makt til å fjerne uønsket kunnskap. Det var denne hendelsen som gjorde at Flyvbjerg fant sin vitenskapelige interesse (Flyvbjerg, 2002, s. 354).

Som nevnt over, er planlegging en aktivitet hvor det er mange aktører, både offentlig og private, med forskjellig grad av makt. I moderne tid har det utviklet seg et demokratirasjonale innen planlegging. Plan- og bygningsloven stiller opp et minstekrav i forbindelse med medvirkning, og en del planprosesser går lengre enn lovens minstekrav. Dette reiser spørsmålet: Blir noen mer involvert enn andre?

Den mellomstore danske byen Aalborg hadde store problemer med personbiltrafikk, kø, lokal forurensing og arealknapphet. Kommunen var derfor i gang med en planprosess som skulle finne løsningen på disse problemene. Flyvbjerg ønsket studere makt og rasjonalitet i planlegging. Han valgte derfor Aalborg-prosjektet som sin case. I studien kom han over dokumenter som viste at det lokale handelskammeret var involvert i møter hvor det ellers bare var offentlige myndigheter til stede. Kammeret hadde spesiell tilgang til prosessen og omfattende innflytelse. Fordi restriksjoner for biltrafikanter i bykjernen ville gå utover handelen, jobbet handelskammeret aktivt for å endre planen. Det resulterte i at handelskammeret og kommunens fagfolk endte opp i en maktkamp med hverandre. Handelskammeret vant kampen og lyktes dermed å endre planen, slik at biltrafikanternes tilgang ikke ble begrenset, men hvor man samtidig forbedret forholdene for gående og syklende. Som følge av dette løste man ikke bilproblematikken i byen. (Flyvbjerg, 2002.)

Flyvbjerg hevder at handelskammerets rasjonale fikk styre realpolitikken i byen. Samtidig hadde det demokratisk valgte bystyret liten innvirkning på planens utfall (Flyvbjerg, 2002, s. 360). Studien om maktdynamikken i Aalborg viste at forholdet mellom makt og rasjonalitet i planlegging i denne casestudien var asymmetrisk. Selv om rasjonalitet og kunnskap skaper makt, var maktens evne til å skape den rasjonaliteten den trengte mye sterkere.

3.4.3 RELEVANS FOR OPPGAVEN

I prosessen som ledet frem til planen som studeres i denne oppgaven, er makt åpenbart et sentralt aspekt. Planen er produsert i et institusjonelt system hvor politikere sitter med den fremste makten. De har myndighet og kompetanse til å fatte bindende vedtak som skaper rettigheter, plikter og begrensinger for befolkning og næringsliv. I tillegg har de instruksjonsmyndighet ovenfor administrativt ansatte i offentlig sektor. Samtidig har disse offentlige ansatte også stor makt. Det er nærliggende å tenke at byråkrater har gode muligheter til å kunne kontrollere kunnskapsgrunnlaget og til en viss grad å sette dagsorden. Ved å sile ut informasjon og på den måten bestemme hvilken kunnskap som når politikeres bord, har byråkrater innflytelse på sakers utfall. Det er forholdet mellom politikere og planleggere som er mest relevant for denne oppgaven.

3.5 SYSTEM, STYRING OG KOORDINERING

Norsk planlegging foregår i et komplisert system, med flere beslutningsnivåer og mange aktører. På lokalt nivå er det kommunen som har arealmyndighet. Det også her de aller fleste arealbeslutninger blir fattet. Hver kommune forvalter arealet innenfor sine egne grenser ved hjelp av hver sine kommuneplaner, og til sammen styres store deler av Norges areal ut ifra disse planene.

Over kommunene finner vi fylkeskommunen. Fylkeskommunen har ikke arealmyndighet og kan i utgangspunktet ikke lage juridisk bindende planer. Den har derimot mulighet til å bruke juridisk bindende planbestemmelser knyttet til spesifikke hensyn. Fylkeskommunen har også innsigelsesmyndighet og kan dermed stanse eller utsette kommunale og private planer. Innsigelser resulterer ofte i forhandling mellom partene, og når partene ikke blir enige, må avgjørelsen tas av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Fylkeskommunene har også anledning til å lage egne strategiske planer. *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* er et eksempel på en slik plan.

Staten har både en vertikal og en horisontal rolle i planleggingen. Den vertikale rollen viser seg ved at staten kan fatte endelig avgjørelse i innsigelsessaker. Staten kan også vedta statlige planretningslinjer som skal veilede kommunal planlegging. Disse kan være innsigelsesgrunnlag i seg selv. Et eksempel på en slik retningslinje er *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*. I tillegg kan staten vedta egne planer, med juridisk bindende virkning. Dette brukes gjerne ved utbygginger som er svært viktige for staten, for eksempel nytt regjeringskvartal. Som nevnt har staten også en horisontal rolle i planleggingen. Med dette menes statens tverrsektorielle rolle. Staten har etater for mange forskjellige forvaltnings- og politikkområder. Eksempler på slike etater er Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Landbruksdirektoratet og så videre. Disse etatene har en viktig rolle i den lokale, regionale og statlige planleggingen.

Planen som studeres i denne oppgaven ble til midt i dette komplekse systemet. Den er et resultat av koordinering på flere nivåer og en svært omfattende forankringsprosess.

3.5.1 STYRINGSLOGIKKER

For å forstå *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* er det viktig å ha forståelse for hva slags styringslogikk som ligger bak. Det er vanlig å skille mellom tre forskjellige typer styringslogikker: Hierarkisk, markedsorientert og nettverorientert (Hanssen & Hofstad, 2017, s. 22). Med hierarkisk menes den styringen som skjer ovenfra og ned, i en typisk instruksjonssituasjon. For eksempel ved at Landbruks- og matdepartementet instruerer Landbruksdirektoratet om hvordan en landsbruksrelatert sak skal håndteres. Hierarkisk styring kan også vise seg gjennom påbud og forbud (Hanssen & Hofstad, 2017, s. 22). I slik styring handler det vanligvis om legitim eller institusjonell makt, hvor myndigheten utledes fra politiske/folkevalgte posisjoner eller fra en formell posisjon i det offentlige (Thomsen, 2002, s. 12). Finansieringsinsentiver kan også sees i en hierarkisk sammenheng. Byvekstavtalene er et godt eksempel på en slik form for styring. Byvekstavtaler er avtaler inngått gjennom forhandling mellom staten, fylkeskommunene og kommunene. Staten forplikter seg til å bidra med finansiering av diverse tiltak innen transport- og miljøformål, for eksempel til kollektivtransport eller gang- og sykkelveier. Kommunene og fylkeskommunene forplikter seg til å jobbe for en arealbruk som tilrettelegger for økt kollektivbruk og gjør det enklere for gående og syklende. Det herskende nivået (staten) styrer underliggende nivåer ved å sikre finansiering dersom det underliggende nivået (kommunen) handler i tråd med det herskende nivåets ønsker.

I Norge har det offentlige stor makt over arealbruken, men det private næringsliv er absolutt ikke maktesløse. De aller fleste reguleringsplanforslag kommer faktisk fra private initiativtakere (Falleth & Saglie, 2011). I tillegg er det næringslivet som betaler for de fleste utbygginger, med unntak av sosial infrastruktur og noen andre eksempler. Man kan derfor si at markedet er med på styringen av arealutviklingen. Denne formen for styring kalles markedsorientert styring/koordinering og kjennetegnes gjerne ved konkurranse, prismekanismer og tilbud- og etterspørsel (Hanssen & Hofstad, 2017, s. 22).

Nettverksorientert styring og koordinering kjennetegnes ved at forskjellige aktører ser nytten av å samarbeide med hverandre. Gjennom samarbeid kan man arbeide mot felles mål og samtidig forhandle om egne mål. Aktørene er gjensidig avhengige av hverandres ressurser, men de trenger ikke å ha like mye makt. Eksempler på slike ressurser kan være finansielle ressurser, formell makt eller kunnskap (Hanssen & Hofstad, 2017, s. 22). I en slik styringsprosess er det tenkelig at ikke-statlige organisasjoner får mer innflytelse enn i en tradisjonell hierarkisk styringssituasjon. Folkevalgte politikere og offentlig ansatte byråkrater vil sannsynligvis ha mindre makt, siden man her er avhengig av andres ressurser for å lykkes. Denne formen for styring har blitt vanlig å bruke, spesielt i forbindelse med regional planlegging. I regionale planprosesser handler det naturlig nok om store geografiske områder, og siden planene ikke har juridisk bindende virkninger, er det avgjørende for måloppnåelsespotensialet at aktørene jobber sammen. Dette krever omfattende forankring og samordning.

Ingen av de tre styrings/koordineringslogikkene beskriver den norske regionale planleggingssituasjonen alene. De må sees i sammenheng. Regional planlegging i Norge styres ved hjelp av tradisjonelle hierarkiske styringsformer. Det kommer blant annet til uttrykk gjennom lover og regler, samt påbud og forbud fra staten. I tillegg er den regionale planleggingen påvirket av markedet og private aktører, men sannsynligvis i mindre grad enn den kommunale planleggingen. Dette skyldes at regionale myndigheter ikke har anledning til å fatte juridisk bindende reguleringsplaner som skaper verdier for selskaper og privatpersoner. Det er derfor sannsynlig at de opplever mindre press enn den kommunale forvaltningen. Den nettverksorienterte styringen og koordineringen er mest beskrivende for den regionale planleggingen. Det er i alle fall målet med regional planlegging. Gjennom regional planlegging skal statlige, regionale, kommunale og private interesser samordnes på en slik måte at planen er gjennomførbar. Samordning er målet og nettverk er metoden.

4 BAKGRUNN

I dette kapittelet vil oppbygningen av det norske plansystemet bli behandlet og nullvekstmålet vil forklares og bli satt i sammenheng med den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus. I tillegg vil prosessen som ledet frem til den aktuelle planen bli presentert.

4.1 PLANSYSTEMET

Myndighetene i et hvert land har i større eller mindre grad behov for å kunne styre samfunnsutviklingen. Et av verktøyene myndighetene har, er planlegging. Hvordan planleggingen skal foregå i Norge, er regulert av plan- og bygningsloven. Lovens detaljer vil ikke bli behandlet i denne oppgaven, men for å forstå hvorfor myndighetene planlegger bruken av landets arealer er det nyttig å vise til lovens formålsparagraf: «Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser» *jf. PBL § 1 – 1*. Formålet med planleggingen er altså å sikre bærekraftig utvikling og å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver.

Det er en spesifikk regional plan som er temaet for denne oppgaven. Den er et resultat av omfattende samordning og lokal forankring, hvor mange hensyn har vært viktige. Det er derfor relevant å gjøre rede for hvordan plansystemet fungerer, slik at man kan forstå prosessen som ledet frem til den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus.

Arealforvaltningen i Norge skal ivareta fire sentrale hensyn. For det første må statlige hensyn ivaretas. Staten er delt inn i forskjellige sektorer som har egne ansvarsområder. En stor del av disse sektorhensynene er knyttet til arealbruk (Holth & Winge, 2017, s. 20). Eksempler på slike statlige sektorhensyn er naturmangfold, samferdsel, energi, jordbruk og vannforvaltning. For det andre skal regionale hensyn ivaretas. Det er fylkeskommunen som har det sentrale forvaltningsansvaret på regionalt nivå. Fylkeskommunen har et særlig ansvar for å ivareta visse sektorhensyn på regionalt nivå, for eksempel kulturinteresser og samferdsel (Holth & Winge, 2017, s. 52). I tillegg har den en særlig viktig samordnende rolle. For det tredje må lokale hensyn være ivaretatt. Dette ansvaret ligger til kommunene. I kraft av det lokale selvstyret og rollen som planmyndighet er kommunene en svært viktig aktør innen arealforvaltningen (Holth & Winge, 2017, s. 20). For det fjerde skal arealforvaltningen ivareta private hensyn. En stor del av Norges areal er eid av privatpersoner og selskaper, og retten til å råde over egen eiendom står sterkt i Norge.

4.1.1 FLERNIVÅSTYRING

Som beskrevet ovenfor består plansystemet av flere nivåer. Disse forskjellige nivåene har forskjellig myndighet og ansvar knyttet til arealforvaltning:

Nasjonalt nivå:

Staten (Regjeringen, departementer og direktorater)

- Nasjonale planretningslinjer – Ikke juridisk bindende, men gir grunnlag for innsigelse
- Statlige reguleringsplaner – Juridisk bindende
- Statlige planbestemmelser – Juridisk bindende
- Kan fremme innsigelser
- Høringsuttalelser

Regionalt nivå:

Fylkesmannen (statens øverste representant i fylkene)

- Kan fremme innsigelser
- Høringsuttalelser
- Klageinstans på plansaker
- Sikrer at Stortingets og regjeringens vedtak følges opp lokalt

Regional stat/ytre etat (Statens vegvesen, Tollvesenet, Mattilsynet og så videre)

- Kan fremme innsigelser
- Høringsuttalelser

Fylkeskommunen (folkevalgt organ)

- Regionale planer – Ikke juridisk bindende. De er retningsgivende og gir grunnlag for innsigelse.
- Regionale planbestemmelser – Juridisk bindende
- Kan fremme innsigelser
- Høringsuttalelser

Lokalt nivå:

Kommunen (folkevalgt organ)

- Kommuneplanens samfunnsdel – ikke juridisk bindende
- Kommuneplanens arealdel – Juridisk bindende
- Kommunedelplan arealdel – Juridisk bindende
- Reguleringsplan – Juridisk bindende
- Høringsuttalelser
- Innsigelser (i visse sammenhenger)

4.1.2 SAMORDNING AV FLERNIVÅFORVALTNINGEN

I tillegg til å sikre en bærekraftig utvikling skal planlegging, etter plan- og bygningsloven, også sikre at alle forvaltningsnivåer er samordnet og koordinerte. Bærekraftig utvikling og samordning henger tett sammen. Mange klima- og miljøutfordringer er nasjonale og globale utfordringer som ikke kan løses av en enkelt aktør, de er såkalte *gjenstridige problemer* (Rittel & Weber, 1973, s. 155-169). Samordning er derfor avgjørende for om man skal lykkes.

Samordning av den norske flernivåforvaltningen er en utfordrende oppgave, da aktørene er satt til å forvalte forskjellige verdier og ivareta ulike sektorhensyn. Kompleksiteten øker også ved at det regionale forvaltningsnivået er inndelt i generalistregioner og spesialistregioner (Hanssen & Hofstad, 2017, s. 28). Fylkeskommunen er en generalistregion, og har ansvar for et bredt felt av oppgaver og den er folkevalgt. Statlige regionale etater som Statens vegvesen, Tollvesenet og Mattilsynet er spesialistregioner, som har relativt smale ansvarsområder. Disse to regiontypene overlapper heller ikke alltid geografisk. En annen viktig regional aktør er Fylkesmannen, som er statens øverste regionale representant. Denne aktøren har et bredt ansvarsområde og løser oppgaver på vegne av mange

direktorater og departementer i fylkene, men er ikke folkevalgt. Hovedoppgaven er følge opp virkemidler, vedtak og retningslinjer fra regjeringen og Stortinget.

Ifølge Gro Sandskjær Hanssen & Hege Hofstad (2017) mangler den regionale forvaltningen god nok *samordning ex ante* og *samordning ex post*. Med *samordning ex ante* menes *samordning* gjennom eierskap og prosess. Altså at alle relevante parter deltar i prosessen og løfter frem sine hensyn. Hensikten med *samordningen* er at alle parter kjenner igjen sine innspill i resultatet og aksepterer planproduktet. Med *samordning ex post* menes den *samordningen* som skjer etter at planen er vedtatt og satt i kraft. *Samordningen* skjer dersom planen legges til grunn ved daglige beslutninger, for eksempel ved at kommunene legger retningslinjene i *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* til grunn hver gang de behandler en reguleringsplan. Denne *samordningen* er gjerne avhengig av planens formelle status og eventuelle sanksjoner som kan komme ved å ikke *samordne* egen planlegging i tråd med den regionale planen. Slike sanksjoner kan for eksempel være innsigelse. (Hanssen & Hofstad, 2017)

Hanssen & Hofstad peker på at den regionale planleggingen ikke har sterke nok planinstrumenter til å sikre *samordning ex post*. De foreslår derfor at den regionale forvaltningen, særlig fylkeskommunen, får sterkere instrumenter som kan sikre integrasjon av regionale retningslinjer og bestemmelser i lokal planlegging. For å sikre *samordning ex ante* er det avgjørende at kommunene er dypt involvert i regionale planprosessen. (Hanssen & Hofstad, 2017)

4.1.3 PRINCIPAL-AGENT-FORHOLD

Miljø- og klimautfordringer er grenseløse. Luftforurensing, utslipp av klimagasser, vannforurensing og lignende, forholder seg ikke til administrative grenser som mennesker har tegnet på kart. Forurensingen kan spres over kommunegrenser, fylkesgrenser, landegrenser og den kan være svært vanskelig å kontrollere. Slike problemer trenger gjerne internasjonale avtaler og konvensjoner, for det hjelper lite hva vi gjør i Norge hvis ingen andre land bidrar.

Selv om miljø- og klimaproblematikk er et internasjonalt anliggende, gjøres mange av de faktiske beslutningene og tiltakene lokalt. Det kan dreie seg om reelt lokale miljøproblemer, hvor problemet oppstår innenfor en kommunes grenser og hvor det kan løses lokalt. Men også de store internasjonale utfordringene må til en viss grad løses lokalt. Klimagassutslipp er et godt eksempel på en slik utfordring.

En kommune i Norge merker lite til klimagassutslippene fra egen personbiltransport lokalt. Men totalt sett utgjør klimagassutslippene fra personbiltransporten en ikke ubetydelig andel av Norges totale utslipp av klimagasser. Hver kommune må derfor operere som en agent på vegne av den norske stat. Sagt på en annen måte, kommunene må løse statens problemer på vegne av staten. Naustdalslid kaller dette et *principal-agent-forhold* (Naustdalslid, 1992, s. 45). Hvor staten er *principal* og kommunene er *principalens agent*. Staten delegerer ansvaret for løsningen av problemet til kommunene.

Den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus kan ses i lys av et slikt *principal-agent-forhold*. Miljøverndepartementet (*principal*) påla Oslo kommune (*agent*) og Akershus fylkeskommune (*agent*) å lage en felles plan for å løse statens og deres felles utfordringer. Oslo kommune og Akershus fylkeskommune ble deretter enige om hvilke utfordringer som var viktigst å løse og lagde deretter en plan basert på dette. Disse utfordringene blir behandlet senere i oppgaven. Selve oppgaveløsningen er det kommunene som må stå for. Det oppstår altså et nytt *principal-agent-forhold*, hvor fylkesnivået er *principal* og kommunene er *agent*. Kommunene blir bedt om å løse regionens utfordringer på vegne

av fylket. Dette forholdet blir særlig synlig mellom Akershus fylkeskommune og kommunene i daværende Akershus. Oslo kommune er selv fylkesnivå og kommunalt nivå, og situasjonen i Oslo blir derfor annerledes.

4.2 NASJONAL TRANSPORTPLAN OG NULLVEKSTMÅLET

Nasjonal transportplan er regjeringens tolvårsplan for utviklingen av det norske transportsystemet. Det overordnede målet med planen er å skape «et transportsystem som er sikkert, fremmer verdiskaping og bidrar til omstilling til lavutslippssamfunnet». Planen inneholder både planlagte investeringer, vedlikehold og drift. Det er de forskjellige transportetatene som utarbeider kunnskapsgrunnlaget. Planen behandles så i Stortinget. Det er relevant å ha kunnskap om Nasjonal transportplan fordi den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus skal ta hensyn til nasjonale føringer, som for eksempel nullvekstmålet.

Som nevnt i kapittel 3.1, dreier nullvekstmålet seg om at veksten i persontransporten i de ni største storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Det vil si at ikke noe av persontransportveksten skal tas med personbil. Målet ble først formulert i forbindelse med forarbeidene til nasjonal transportplan for 2014-2023 og ble behandlet i stortinget i forbindelse med klimaforliket i 2012. Målet ble senere styrket i nasjonal transportplan for 2018-2029. (NOU 2016: 33)

Rasjonalet bak nullvekstmålet er todelt. For det første er målet knyttet til klimagassutslipp. Ved å nå nullvekst i personbiltransporten i de ni storbyområdene, vil man ifølge Nasjonal transportplan kunne redusere utslippet med 180 000 tonn CO₂-ekvivalenter. Utslippene fra veitrafikken står for ca. 17 prosent av Norges klimagassutslipp, personbiltransporten står for ca. halvparten av det (Miljødirektoratet, 2019). For det andre skal nullvekst sikre bedre fremkommelighet i byområdene. Tanken er at det er rimeligere å forbedre forholdene for gående, syklende og kollektivtransporten enn å øke investeringene i vegnettet i takt med veksten i persontransportbehovet. Fordi lavutslippsbiler bruker like mye vegkapasitet og parkeringsareal som diesel- og personbiler, og bidrar til ulykker, kø, svevestøv og støy er også disse bilene omfattet av nullvekstmålet. (NOU 2016: 33, s. 147)

4.3 REGIONAL PLAN FOR AREAL OG TRANSPORT I OSLO OG AKERSHUS

I dette kapittelet vil den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus bli presentert. Det vil bli redegjort for bakgrunnen, de viktigste målene og de relevante virkemidlene i planen.

4.3.1 BAKGRUNN

I 2009 begynte arbeidet med en felles regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Prosessen ble til som følge av at Stortinget påla Oslo kommune og Akershus fylkeskommune å samarbeide om areal- og transportplanlegging. Bakgrunnen for arbeidet var mange års diskusjon om hvordan man kunne sikre bedre koordinering av arealbruksutviklingen og transportsystemet (Oslo kommune og Akershus fylke, 2012). Befolkningsvekst, sysselsetting, økte klimagassutslipp, press på arealene og kapasitetsproblemer i samferdselsinfrastrukturen ble pekt på som de største utfordringene.

4.3.2 PLANENS PROBLEMBESKRIVELSE

Problembeskrivelsen i planen er basert på de fem utredningene som er gjort i forbindelse med planarbeidet. Innholdet i tre av disse vil bli behandlet senere i dette kapittelet.

Press på natur og matjord

Ifølge planen er matjord og verdifulle naturområder i regionen under sterkt press. Den viser til at i 20-årsperioden 1993-2012 har 26 000 dekar med dyrket mark blitt omdisponert til andre formål i Oslo og Akershus. På tidspunktet da planen ble skrevet hadde regionen ca. 770 000 dekar dyrket mark.

For å verne natur og matjord legger planen opp til sterk fortetting av byer og tettsteder, samt begrensning av spredt utbygging.

Boligbehov

Planen peker på at det er et underskudd på leiligheter i Akershus. Dette skyldes en økende andel eldre personer og mindre husholdninger. I Oslo er det god balanse mellom boligtyper.

For å dekke boligbehovet legger planen opp til at det skal bygges mer leiligheter i Akershus. Ved at eldre flytter i leiligheter vil hus bli tilgjengelig for småbarnsfamilier.

Kollektivtransport, lokale tilbud og folkehelse

Akershus er preget av spredt bebyggelse og mange små tettsteder med lite tilbud og tjenester.

For å oppnå et tjenestetilbud som er attraktivt og godt må, ifølge planen, et tettsted ha minst 8 000-10000 innbyggere. Planen legger derfor opp til at vekst i områder med små tettsteder bør konsentreres på ett eller få steder.

Planen prioriterer noen få utvalgte steder i regionen. Hensikten med det er å sikre større vekst til disse stedene. Det vil igjen resultere i et bedre grunnlag for handel, tjenester, arbeidsplasser og bedre kollektivtransporttilbud. Konsentrert vekst vil også være bra for folkehelsen, da flere vil kunne gå og sykle til daglige gjøremål.

Balanse i transportsystemet og arbeidsplassstilbud

Oslo og Akershus kan i stor grad anses som et integrert arbeids- og boligmarked med mye pendling. Spesielt går pendlingen i retning av Oslo og Akershus vest. Det er fulle tog og busser inn til Oslo om morgnen og ut av Oslo på ettermiddagen.

Ved å legge til rette for «høykompetansearbeidsplasser» på Romerike og i Follo vil det ifølge planen bli mer motstrømsreiser, kortere reiseavstander og et bredere arbeidsmarked for flere.

Romerike og Follo utpekes på grunn av sine eksisterende kompetansemiljøer og den relativt gode kollektivdekningen.

Fremkommelighet og utslipp

Planen tar utgangspunkt i at Oslo og Akershus vil oppleve stor vekst. Med vekst kommer økt transportbehov. Nullvekstmålet ligger til grunn for planen, og den går derfor inn for at veksten skal tas med kollektivtransport, gange og sykkel. For å oppnå dette legger planen opp til konsentrert arealutvikling, økte investeringer i kollektivtransport og infrastruktur, samt bedre utnyttning av allerede eksisterende kollektivtransport.

4.3.3 MÅL

Hovedmålene i *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (2015)* er direkte overført fra *Planstrategi for areal og transport i Oslo og Akershus (2012)*, som igjen er overført fra *Samordnet areal- og transportstrategi for Osloregionen (2008)*.

1. Osloregionen skal være en konkurransedyktig og bærekraftig region i Europa.
2. Utbyggingsmønsteret skal være arealeffektivt basert på prinsipper om en flerkjernet utvikling og bevaring av overordnet grønnstruktur.
3. Transportsystemet skal på en rasjonell måte knytte den flerkjernede regionen sammen, til resten av landet og til utlandet. Transportsystemet skal være effektivt, miljøvennlig, med tilgjengelighet for alle og med lavest mulig behov for biltransport.

4.3.4 NULLVEKSTMÅLET

Nullvekstmålet ligger som en forutsetning for planarbeidet. Nullvekstmålet er vedtatt av Stortinget og gjelder for hele den norske forvaltningen. Dette kommer til uttrykk på side 10 i den regionale planen: «Denne planen er ett av flere virkemidler for å nå Stortingets mål om nullvekst i personbiltrafikken i storbyene». Det kommer også til uttrykk i planens hovedmål 3, som sier at transportsystemet skal gi lavest mulig behov for biltransport.

4.3.5 PLANPROSESSEN

Den formelle oppstarten av planarbeidet var i april 2012. Da ble plansekretariatet opprettet. I forkant av dette lå mange års arbeid i forbindelse med planstrategi og planprogram. Dette arbeidet begynte som sagt i 2009. I forbindelse med planstrategi og planprogram ble det gjennomført høringsrunder med alle kommuner i Akershus, Oslo, statlige og regionale myndigheter, ikke-statlige organisasjoner, næringsliv, med flere. Planstrategien og planprogrammet ble vedtatt i henholdsvis mai og juni 2012 av Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. På grunn av datamaterialets omfang og oppgavens begrensede størrelse vil det i hovedsak være planprosessen som begynte i april 2012 som vil bli behandlet i dette kapittelet. Mer detaljert gjennomgang av prosessen som ledet frem til planstrategien og planprogrammet vil altså ikke bli presentert her. Noen dokumenter fra fasen med planstrategi og planprogram vil allikevel bli diskutert senere i oppgaven. Dette er fordi det er sannsynlig at mange av de relevante føringene ble lagt og prioriteringene ble gjort i fasen før 2012.

Da plansekretariatet ble opprettet begynte arbeidet med å konkretisere utbyggingsalternativene som ble etablert tidligere i prosessen. Deretter ble det gjennomført en omfattende forankringsprosess ute i kommunene. Det ble holdt informasjonsmøter i samtlige av kommunene i Akershus, heretter kalt primærkommunene. Deretter ble det utarbeidet et drøftingsdokument hvor funnene i de faglige utredningene blir presentert. Det ble gjort utredninger knyttet til næringsutvikling, boligmarked, transport, arealverdier og kommuneøkonomi. Dette drøftingsdokumentet ble sendt ut på høring til aktørene. Plansekretariatet ba i den sammenheng om svar på følgende spørsmål:

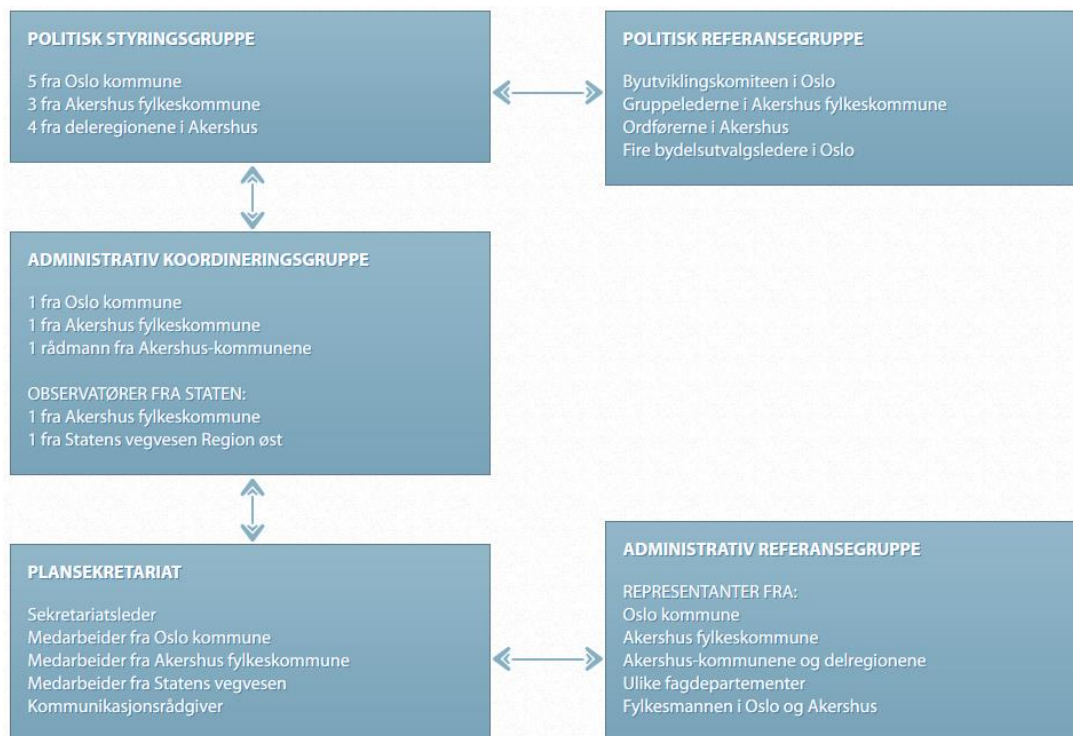
1. *Hvordan kan vi som kommune, delregion eller regional/statlig myndighet bidra til at Oslo og Akershus blir mer konkurransedyktige, bevarer overordnet grønnstruktur og tar transportveksten med kollektivtransport, sykkel og gange?*
2. *Kan vi forplikte oss til å prioritere noen knutepunkter og hovedakser for kollektivtransport?*

3. Hvordan kan lokale hensyn ivaretas med et mer konsentrert utbyggingsmønster?
4. Bør vi satse spesielt på noen få steder med tanke på næringsutvikling på lang sikt?
5. Hva skal til for å videreføre den positive trenden i bruken av kollektivtransport?
6. Hva er viktig å avklare i den regionale planen, og hvor detaljert bør den være?
7. Må gjensidige forventninger følges opp med avtaler?

Drøftingsarbeidet ble ferdig i 2013. Basert på det som kom inn i drøftingsfasen, utarbeidet plansekretariatet et høringsforslag som ble sendt ut på høring. I sammenheng med dette ble det igjen gjennomført omfattende forankringsarbeid ute i primærkommunene. Det kom inn til sammen 115 høringsuttalelser. Innholdet i noen av de uttalelsene blir presentert og diskutert i kapittel 5. Etter høringsfasen gikk man over i en avsluttende fase hvor planeierne, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, forhandlet og ble enige om en endelig plan. I desember 2015 ble planen vedtatt.

4.3.6 ORGANISERING AV ARBEIDET

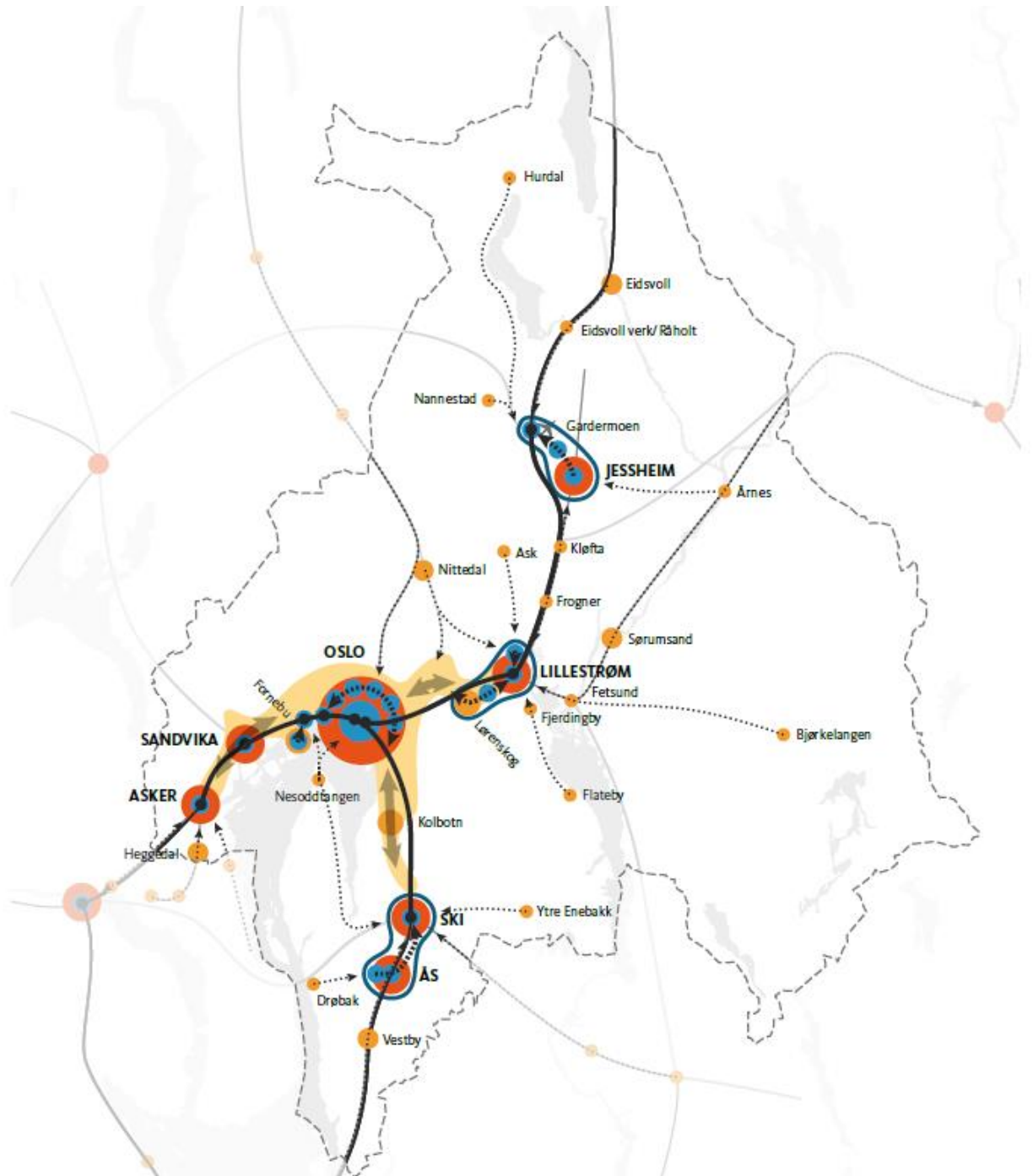
Plansamarbeidet ble ledet av en politisk styringsgruppe med representanter fra de folkevalgte organene i regionen. Det var denne gruppen som hadde den formelle beslutningsmyndigheten underveis i prosessen. Myndigheten til å vedta den endelige planen lå hos bystyret i Oslo kommune og fylkestinget i Akershus fylke. For å gjennomføre det daglige arbeidet ble det etablert et plansekretariat bestående av fagfolk fra Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Statens vegvesen. Dette arbeidet ble gjort under ledelse av en administrativ koordineringsgruppe bestående av administrative ledere i Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og en primærkommune.



FIGUR 3: Organisering av plansamarbeidet. Hentet fra <https://plansamarbeidet.no/om-plansamarbeidet/ansvar/>

4.3.7 RELEVANTE VIRKEMIDLER

En av de mest sentrale strategiene i planen er utpekingen av utvalgte byer som såkalte regionale byer, se illustrasjonen på neste side. Byene det er snakk om er Jessheim, Lillestrøm, Ski, Ås, Sandvika og Asker. Disse byene er, sammen med Oslo, *regionale områder for arbeidsplassintensive virksomheter*. Noen av dem er også utpekt som særlig viktige for «*høykompetansearbeidsplasser*». Det er disse byene som er mest relevante for problemstillingen i denne oppgaven. Presentasjonen av planen vil derfor også være mest fokusert på hva planen sier om arbeidsplasslokalisering.



FIGUR 4: Illustrasjon av den valgte strategien (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune 2015).

I planen skilles det mellom strategier og retningslinjer. Strategier som er relevante for arbeidsplasslokalisering blir presentert her.

Overordnet strategi 1 omhandler Oslos rolle i regionen. Den slår fast at Oslo skal videreutvikles som landets hovedstad. Byen skal være et nasjonalt transportknutepunkt og være et tyngdepunkt for næringsutvikling. Utviklingen skal skje innenfra og ut. (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015, s. 18)

Overordnet strategi 2 dreier seg om arbeidsplasskonsentrasjoner i Akershus. Her pekes Lillestrøm, Jessheim, Ski, Ås, Sandvika og Asker ut som regionale byer som skal ta en stor andel av virksomhetsveksten. Det legges vekt på at disse stedene har forskjellige konkurransefortrinn som gjør dem attraktive. De ligger alle ved jernbane, og konsentrert arbeidsplasslokalisering i disse byene vil kunne gi motstrømspendling. Strategien sier ingen ting om hvor mye «*en stor andel av veksten*» er. (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015, s. 19)

Retningslinje 3

Bolig- og arbeidsplassvekst i prioriterte vekstområder

«Det forventes at kommunen utarbeider et dimensjoneringsgrunnlag for bolig- og arbeidsplassvekst i prioriterte vekstområder. Det legges til rette for at minimum 80 prosent av bolig- og arbeidsplassveksten i kommunen skjer innenfor prioriterte vekstområder. I kommuner med regionale byer legges det til rette for at minimum 90 prosent av bolig- og arbeidsplassveksten i kommunen skjer innenfor prioriterte vekstområder. Funksjonsblanding av arealbruk vektlegges.» (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015, s. 25)

Retningslinje 6

Krav til arealutnyttelse

«I prioriterte vekstområder legges det til rette for høy arealutnyttelse. I sentrumsområder, områder ved regionale kollektivknutepunkt og områder tilrettelagt for arbeidsplassintensive virksomheter forventes det særlig høy arealutnyttelse.» (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015, s. 26)

Retningslinje 10

Rett virksomhet på rett sted

«Alle kommunene skal kunne legge til rette for næringsutvikling med utgangspunkt i sine fortrinn. Lokalisering av alle typer arbeidsplasser skal følge prinsippene i regional plan om rett virksomhet på rett sted.» (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015, s. 32)

Retningslinje 11

Regionale områder for arbeidsplassintensive virksomheter

«I regionale områder for større arbeidsplassintensive virksomheter i den regionale areal- og transportstrukturen forventes det at det legges til rette for høy arealutnyttelse, lokalisering av arbeidsplassintensive virksomheter nærmest mulig kollektivknutepunkt, og lav parkeringsdekning for bil.» (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015, s. 32)

4.3.8 UTREDNINGER

I forbindelse med planstrategien ble det utarbeidet tre utbyggingsscenarioer, eller utviklingsmuligheter og alternativer som de omtales som der. Disse tre scenarioene var viktige gjennom hele planprosessen. De skulle ikke anses som planalternativer, men var ment som en illustrasjon på handlingsrommet. (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2012, s. 23).

Scenario 1: «Videreføre historisk utbyggingsmønster. Dette er en utvikling der framtidig utbyggingsmønster har samme hovedmønster som endringene i utbyggingsmønsteret de siste 20-30 årene. Begrunnelsen for å ta med en slik utviklingsmulighet, er å synliggjøre hvordan utbyggingsmønsteret kan bli og hvilke muligheter det gir til å ivareta transportbehov, håndtere klimagassutslipp, håndtere økende biltrafikk, ta vare på grønne arealer og natur dersom trendene de siste tiårene forlenges».

Scenario 2: «Konsentrert utvikling av byer. Veksten konsentreres til Oslo og noen få byer i Akershus. Begrunnelsen for å ha med en slik mulighet, er at den rendyrker en utviklingsidé om å redusere transportbehovene gjennom konsentrasjon. Hovedideen er å utvikle urbane kvaliteter, tyngdepunkter for økonomisk aktivitet og å oppnå mer effektiv arealbruk i regionale sentra».

Scenario 3: «Fortetting i mange knutepunkter. Veksten kanaliseres til knutepunkter i kollektivnettet og stasjonsbyer i Akershus og til Oslo. Begrunnelsen for å ta med en slik utviklingsmulighet er at den illustrerer en fordeling av veksten til flere tettsteder langs eksisterende infrastrukturkorridorer. En slik utviklingsmulighet kan illustrere hvordan en desentralisert konsentrasjon av veksten kan gi mulighet til å ivareta målene om miljøvennlig transport og arealøkonomisering».

(Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2012, s. 23)

Disse tre scenarioene var utgangspunktet for de fem konsekvensutredningene som ble produsert. Det ble laget utredninger knyttet til næringsutvikling, boligmarked, transport, arealverdier og kommuneøkonomi. Det er særlig utredningen som er knyttet til transport som vil ha fokus i denne oppgaven. Det er relevant å forstå hvilken kunnskap som ble produsert i prosessen fordi det er viktig å vite hvor mye fagfolk og beslutningstakere visste om planens potensielle konsekvenser. Deres bruk og ikke bruk av relevant kunnskap har, som fastslått i kapittel 3.3, stor betydning for planens måloppnåelsespotensial.

Utredning – Transport

Utredningen av transportkonsekvenser ble utarbeidet av Transportøkonomisk institutt på oppdrag fra plansamarbeidet. Transportøkonomisk institutt definerte sitt forskningsspørsmål som: *Hvilke transportkonsekvenser har en arealplan?* (Strand et al., 2013, s. 5).

Ifølge forfatterne er det nær sammenheng mellom bystruktur og transportbehov. De henviser til forskning som viser at planens lokalisering av ny bebyggelse er en medvirkende faktor når det kommer til transportmiddelfordeling. De forklarer fenomenet med det følgende eksempelet: «*En plan for lokalisering av et boligområde i utkanten av et større tettsted må forventes å gi flere, og lengre, daglige bilturer enn om boligområdet lokaliseres nær tettstedssentrum*». Dette forklares med at det er lengre avstand til det totale aktivitetstilbudet, som butikker, arbeidsplasser, skoler og så videre.

I tillegg til lokalisering pekes det på bystrukturens utforming og tetthet som viktig for transportmiddelvalg. Dette gjelder først og fremst i store byer. Videre nevnes funn fra

reisevaneundersøkelsene. «Generelt viser undersøkelsene at jo lengre fra sentrum folk bor, desto mer brukes bil for de daglige reisene» (Strand et al., 2013, s. 5).

Transportøkonomisk institutt brukte flere metoder for å beregne og beskrive de potensielle konsekvensene av de forskjellige scenarioene. I avsnittene under blir de mest relevante funnene presentert. For den fulle kontekst og redegjørelse for metodebruk henvises leseren til *Transportkonsekvenser av ulike utbyggingsalternativer i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* (Strand et al., 2013).

Overslagsberegninger:

- Scenario 2 har lavest gjennomsnittlig avstand til Oslo sentrum av de tre scenarioene, for så vel arbeidsplasser som for befolkningen.
- Scenario 2 har det klart mest konsentrerte utbyggingsmønsteret. Den forsterkede konsentrasjonen «tilsier at det er grunn til å forvente at scenario 2 vil generere mindre biltrafikk enn de to andre scenarioene».

Modellberegninger:

- Scenario 2 vil gi vesentlig lavere vekst i biltrafikken enn scenarioene 1 og 3. Dersom utbygging skjer etter scenario 2 vil veksten i antall bilreiser være under halvparten av den estimerte befolkningsveksten på 32 prosent. Scenario 1 vil ha en vekst i antall bilreiser på nesten 22 prosent mot ca. 14 prosent for scenario 2.
- Av tettstedene i Akershus er det Ås, Ski og Jessheim som peker seg ut som tettsteder med størst vekst i befolkningen. Her forventes det kraftig vekst i biltrafikken. Veksten er allikevel klart lavere enn den forventede befolkningsveksten.
- «Vi konstaterer at, med tanke på omfanget av reiser med bil, er desentralisert konsentrasjon et mindre gunstig alternativ for utvikling av en region enn sterkt konsentrert utvikling, og mer ugunstig dess mer desentralisert den desentraliserte konsentrasjonen blir».
- «Ved å betrakte biltrafikken i forhold til befolkningsveksten, ser vi at man kunne redusert bilbruken ved å flytte mer av veksten fra kommuner med lav tetthet og konsentrasjon til kommuner med høyere tetthet og konsentrasjon. For eksempel ville flytting av vekst fra Sørums og Rælingen til Skedsmo gi slik effekt. Enda mer effekt ville vært oppnådd hvis veksten ble flyttet til Oslo.»

Transportkonsekvensutredningen viste altså at scenario 2, konsentrasjonsalternativet, ville resultere i minst transportportrelaterte konsekvenser, sammenlignet med scenario 1 og 3. Den viste også at jo mindre konsentrasjon jo mer personbilbruk. Det faktum at denne kunnskapen var kjent to år før den regionale planen ble vedtatt, tyder på at involverte politikere og planleggere visste at vekst av arbeidsplasser og boliger i andre områder enn Oslo ville resultere i mer personbiltransport.

Utredning – Næring

Næringsutredningen er relevant fordi den dannet en viktig del av grunnlaget som ligger bak utpekingen av de regionale byene. Formålet med utredningen var å avdekke hvor attraktivt det ville være for næringslivet å etablere seg i Oslo og Akershus basert på de tre utbyggingsscenarioene/alternativene. Den er utarbeidet av Vista Analyse. For den fulle kontekst henvises leseren til *Næringsutvikling i Osloregionen – vekstmuligheter i alternative utbyggingsmønstre* (Toftdahl & Reinvang, 2013).

I utredningen pekes det på at Oslo har 64 prosent av det totale antallet arbeidsplasser og 71 prosent av kompetansearbeidsplassene i Oslo og Akershus. Det blir beskrevet en situasjon i Akershus hvor bedriftene ligger spredt i randsonen av byer og tettsteder. Ifølge utredningen gjelder dette både kompetansearbeidsplasser, offentlig tjenesteyting, produksjon og arealkrevende handel og service.

Kompetansearbeidsplasser

Det er et stort fokus på *kompetansearbeidsplasser* i utredningen. Den slår fast at næringsveksten i slike arbeidsplasser blir viktige i årene som kommer og viser til NOU 2011:3 *Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet*. I stortingsmeldingen defineres *kompetansearbeidsplasser* som: «Med kompetansearbeidsplassar meinast i denne samanhengen spesialiserte arbeidsplassar med krav til høgare utdanning». Det pekes på at virksomheter med mange kompetansearbeidsplasser lokaliserer seg nært der relevant arbeidskraft bor. I Oslo-regionen bor denne arbeidskraften i stor grad i Asker og Bærum (Toftdahl & Reinvang, 2013, side. 56). Det er derfor ikke nok å tilrettelegge for kontorlokaler i sentrum av byene, man må også klare å tiltrekke seg innbyggere med høy utdanning.

I utredningen gjøres det følgende vurderinger av de tre scenarioene: *Scenario 1 - Videreføre historisk utbyggingsmønstre*.

Dette scenarioet ville bidra til en forsterking av eksisterende næringsstruktur og ville resultert i ytterligere konsentrasjon av kompetansearbeidsplasser i Oslo og langs vestkorridoren. Andre kommuner vil utvikles til bostedskommuner med noe vekst i service og handel.

Det vil være mulighet for at det kan utvikles kompetansearbeidsplasser i Ås, Lørenskog og på Kjeller, men utover dette vil det være krevende å oppnå vekst i slike arbeidsplasser andre steder.

Scenario 2 – Konsentrert utvikling av byer.

Dette trekkes frem som det mest attraktive scenarioet for næringslivet i nordøst- og sørkorridoren, dersom det blir regulert areal til kontorbygg i sentrum. Det påpekes at det ikke kan forventes stor etterspørsel etter kontorareal i løpet av de første årene, men at det må planlegges langsiktig. I dette scenarioet forsterkes et lite utvalg byer i regionen. Disse byene er Jessheim, Lillestrøm (med Strømmen og Kjeller), Lysaker og Fornebu, Asker, Sandvika, Ås og Ski.

Scenario 3 – Fortetting i mange tettsteder.

Også her blir det understreket at det er avgjørende å tilrettelegge for kontorarbeidsplasser i sentrum. Næringslivet har en sterk tendens til å etablere seg i randsonen på grunn av tilgjengelighet til veinettet og lavere arealpriser. I dette scenarioet er det særlig viktig at offentlige virksomheter etablerer seg i sentrum, da de utgjør en større andel av kontorvirksomhetene i mindre tettsteder. Det pekes også på at det ligger en «kritisk grense» i kundegrunnlag på 8-10 000 innbyggere for at servicetilbudet skal kunne dekke det daglige

behovet til lokalbefolkningen. Mindre byer bør derfor ha minst 10 000 innbyggere.
Utredningens konklusjon knyttet til scenarioene:

«Det knytter seg potensial til alle alternativene. Det er ikke mulig å si hvorvidt det ene eller det andre alternativet er best, men for sørkorridoren kan alternativ 2 se best ut, mens det for vestkorridoren kan se ut til at alternativ 3 er best. I Nedre Romerike vil det være viktig å få kompetansearbeidsplassene inn i sentrumsområdene og samtidig tilrettelegge for boliger som er attraktive for innbyggere med høy kompetanse. Hvorvidt dette skapes best gjennom alternativ 2 eller 3 er det ikke grunnlag for å vurdere» (Toftdahl & Reinvang, 2013, side. 59).

Utredning – Kommuneøkonomi

Analysefirmaet Agenda Kaupang gjennomførte, i forbindelse med planarbeidet, en utredning knyttet til de kommunaløkonomiske konsekvensene av de forskjellige scenarioene. Dette er interessant for denne oppgaven fordi kommuneøkonomi var et av de sentrale hensynene som ble vektet opp mot nullvekstmålet. Det vil her kun refereres til noen få utdrag fra utredningen. For den fulle kontekst henvises leseren til utredningen *Kommunaløkonomiske konsekvenser av ulike utbyggingsmønstre i Oslo og Akershus* (Forstrøm, 2013).

Kommuner er ifølge rapporten avhengig av noe vekst for å unngå at man får en skjev fordeling mellom aldersgrupper i kommunen. Dessuten kan det resultere i uutnyttet kapasitet innenfor barnehage og grunnskole. Dette har kommunaløkonomiske konsekvenser. Samtidig må veksten komme i kontrollerte forhold. Dersom kommuner opplever utfordrende høy vekst, vil man slite med å kunne tilby både sosial og teknisk infrastruktur til innbyggere.

Det er mange kompliserte faktorer som spiller inn på sammenhengen mellom kommuneøkonomi og vekst/nullvekst. Det faller derfor utenfor denne oppgavens omfang å behandle disse sammenhengene detaljert.

Agenda Kaupang gjør følgende vurdering av scenarioene:

Scenario 1 – Videreføre historisk utbyggingsmønstre.

Dette scenarioet ville i praksis bety at kommunene fortsetter å planlegge etter Statistisk Sentralbyrås vekstberegninger. Tre kommuner ville da oppleve utfordrende høy vekst, mens flesteparten av kommunene vil få gunstig vekst. Hurdal ville ikke få noe vekst.

Scenario 2 – Konsentrert utvikling av byer.

Dette scenarioet ville økt antallet kommuner med utfordrende høy vekst fra tre til fire kommuner. Kommuner med utfordrende lav vekst ville økes fra en til åtte kommuner, sammenlignet med scenario 1. Det ville altså økt forskjellene mellom kommuner.

Scenario 3 – Fortetting i mange tettsteder.

Med scenario 3 ville antall kommuner med utfordrende høy vekst reduseres fra tre til to kommuner. Antallet kommuner med uheldig lav vekst øker fra en til tre kommuner, sammenlignet med scenario 1.

Agenda Kaupangs anbefalinger:

«Velge alternativ 3a (fortetting i mange tettsteder): Alternativ 3a ser ut til å være det utbyggingsalternativet som fører til minst økonomiske vekstsmarter blant kommunene i Akershus de neste 20 årene. Alternativ 3a er marginalt gunstigere enn alternativ 1 (videreføre dagens kommuneplaner).»

5 EMPIRI OG ANALYSE

I denne studien har det blitt gjennomført syv semistrukturerte intervjuer med aktører som var svært sentrale i arbeidet med *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. Det har også blitt gjennomført en analyse av høringsuttalelser og drøftingsuttalelser fra 36 høringsinstanser. Høringsuttalelser er uttalelser som ble gitt til det endelige planforslaget. Drøftingsuttalelser ble gitt til det såkalte drøftingsdokumentet. Til sammen har dette dannet datagrunnlaget som vil bli presentert i dette kapitlet. Det er i hovedsak intervjuene som har produsert interessante data, men enkelte funn fra høringsuttalelsene har også relevans, se vedlegg 2 for å se behandlingen av samtlige uttalelser. Formålet med datainnsamlingen var å skaffe kunnskap som kan bidra til å belyse oppgavens forskningsspørsmål.

Kapitlet har en inndeling basert på temaer som er relevante for problemstillingen. Disse temaene er *flerkjernet utvikling, arbeidsplasslokalisering, sammenhengen mellom arbeidsplasslokalisering og vekst i personbiltransport, samt maktforhold*. De samsvarer for øvrig godt med forskningsspørsmålene som er presentert i kapittel 1.1.

5.1 FLERKJERNET UTVIKLING

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus har flerkjernet utvikling som et mål i seg selv og som et strategisk virkemiddel. Denne strategien legger altså opp til at Oslo og Akershus skal ha syv bykjerner. Disse syv skal håndtere mesteparten av veksten i befolkning og arbeidsplasser. Det er i disse kjernene veksten i arbeidsplassintensive virksomheter og kompetansearbeidsplasser skal komme. Det var derfor viktig å stille informantene spørsmål om hvorfor man valgte en slik strategi.

Planleggeren fra plansekretariatet forklarer at de ikke opplevde at fordeling av vekst mellom kommunene var deres jobb. De skulle heller fordele veksten innad i kommunene. Altså gjennom retningslinje 6, som sier at 80 prosent av bolig- og arbeidsplassveksten skal komme i de prioriterte vekstområdene i kommuner som ikke har regionale byer. I kommuner med regionale byer skal 90 prosent av veksten skje i de prioriterte områdene:

«Hvis de ikke har et prioritert vekstområde, hvor skal de da kanalisere veksten til? Og da begynner man jo å fordele veksten til andre kommuner. Og det så vi at ikke når fram. Alle kommunene får den veksten de får. Og så er det viktig for oss å da få konsentrert den veksten på en god måte. Og da må de ha minst ett prioritert vekstområde alle sammen. Og så var det noen som fikk to».

Som beskrevet i kapittel 4.3.8 var et av de tre alternativene/scenarioene som ble utredet i forbindelse med planen en kraftigere konsentrasjon av vekst enn det man endte opp med. Informantene ble spurt

hvorfor man valgte en flerkjernet strategi istedenfor at man konsentrerte veksten ytterligere. Flere av dem forklarer at det var en kompromissløsning. Rådmannen, som satt sentralt i den administrative koordineringsgruppa, mener at flerkjernestrategien var den eneste reelle løsningen:

«I min pragmatiske verden var dette det eneste som var mulig. Det å tro at alt skulle være i Oslo. Det å få med Akershus på det. Latteren ville jo ingen ende ta. Å videreføre dagens kommuneplaner, var jo også helt utenkelig. Når du så hvordan det så ut. Selv om jeg tror, langt på vei, de kommer til å bli videreført i praksis».

Fylkespolitikeren fra Venstre trekker frem det politiske perspektivet som forklaring:

«Jeg tror det ville vært for kontroversielt. Det ville betydd at veldig mange kommuner ville måtte forholdt seg til at det ikke skal være noen utvikling i kommunesenteret vårt. Det ville ikke vært mulig å akseptere. Hverken for kommunepolitikere eller for fylkestinget, tror jeg».

Fylkespolitikeren fra Arbeiderpartiet mener at strategien var det åpenbart kloke valget:

«Jeg tenker at det er det helt åpenbare å gjøre. Vi ville jo ikke at det skulle bare bli et slags kontor for Oslo. Det handlet om dynamikken mellom Oslo og Akershus. Og så var det vel viktig å tenke at det finnes jo kraftsenter utenfor Oslo, som vi må bygge opp. Vi må bygge opp rundt Lillestrøm, og vi må bygge opp rundt Ski og Ås». Hun fortsetter, «det handlet litt om den forståelsen av at man trenger næringsutvikling og ikke alt kan skje i Oslo».

Den sentralt plasserte planleggeren fra Oslo kommune forklarer at statusen som ble gitt de forskjellige byene og tettstedene egentlig var en stadfestelse av den faktiske situasjonen; «Det var egentlig en beskrivelse av situasjonen. Det var sånn status var.» Han fortsetter:

«Hvorfor vi valgte den midt imellom-løsningen? Vi kunne ikke valgt en løsning hvor alle små tettsteder hadde en egen viktig regional rolle. Da ville vi bare fortsatt med en spredt utbygging, som vi skulle prøve å motvirke. Det var alle enig om. Vi hadde beregninger som viste at det ikke var dit vi skulle. Men en veldig stram løsning hvor nær sagt all vekst skulle bare komme i regionsentrene det var heller ikke noe særlig smart. Med så mange kommuner som ville ha sin del av kaka. I den løsningen vi valgte fikk i realiteten hver kommune sitt eget sentrum. Også var det regionsenteret som hadde forrang. Det var et veldig fornuftig kompromiss, som hadde både en politisk og en faglig begrunnelse».

Informantene er i stor grad enige om at den flerkjernede strategien er en konsekvens av et politisk kompromiss og til en viss grad en stadfestelse av den faktiske situasjonen. De beskriver en prosess hvor en sterkere konsentrasjonsstrategi ville vært for kontroversielt fra et politisk ståsted. Dette er knyttet til det faktum at det er kommunene som har arealmyndigheten i Norge og derfor er det avgjørende at de er med på laget. Rådmannen går så langt som å si at flerkjernestrategien i realiteten var den eneste løsningen man kunne gått for. Historien som fortelles av informantene, tyder på at det var svært lite diskusjon rundt flerkjernestrategien og de kan i liten grad peke på aktører som var imot den valgte strategien.

Rettferdighetsargumentet blir løftet fram av flere av politikerne som viktig. Altså at det er ønskelig med en mer «rettferdig» fordeling av vekst i både boliger og arbeidsplasser mellom Oslo og Akershus. Samtidig er det interessant at planleggeren fra plansekretariatet forteller at de ikke anså fordeling av

vekst mellom kommunene som sin jobb. Dette kan tyde på at politikerne var mer villige til å påta seg ansvaret for fordeling av vekst gjennom strategisk planlegging enn det plansekretariatet var.

5.2 ARBEIDSPASSLOKALISERING

Arbeidsplasslokalisering er et sentralt tema i denne studien. Intervjuene var derfor i stor grad fokusert rundt dette temaet. Særlig var rasjonalet bak utpekingen av de regionale byene viktig. I tillegg var det avgjørende å forstå hvorfor det ble ansett som viktig at akkurat disse stedene skulle ha vekst i kompetansearbeidsplasser og arbeidsplassintensive virksomheter.

Et flertall av informantene peker på at flere av byene som ble utpekt som regionale byer, allerede hadde eksisterende kompetansemiljøer. Ås kommune har Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Skedsmo kommune har forskningsmiljøet på Kjeller, Ullensaker har Oslo lufthavn og Gardermoen næringspark, Asker- og Bærum har olje-, finans- og IT-næring. «Det var veldig naturlig å peke ut der vi gjorde det, der har man kompetansemiljøer fra før,» forklarte planleggeren fra plansekretariatet.

Rådmannen var forsiktig med å svare på spørsmål knyttet til arbeidsplasslokalisering, men peker allikevel på Ås og Lillestrøm som naturlige områder for arbeidsplasslokalisering:

«Det er klart at her er du inne på området som jeg var forsiktig på. For her er du inne på prioriteringer. Hadde jeg begynt med det å promotere at for eksempel Gardermoen skulle få ny politihøyskole, så hadde det gått helt galt. Det handler jo om universitetet i Ås og Lillestrøm, det er det det dreier seg om. Der var det etablerte kompetansemiljøer, strategien var å bygge videre på det. Naturlig nok».

På spørsmål knyttet til arbeidsplassvekst svarte planleggeren fra Akershus fylkeskommune:

«Ordførerne i kommunene er veldig opptatt av å utvikle kommunen sin. Det er jo helt tydelig at med en gang du får arbeidsplasser til kommunen, så er det fjær i hatten for politikerne. Selv om man noen ganger kan lure på hvorfor det er så viktig».

Hun pekte også på fordelingsperspektivet/rettferdighetsargumentet som sentralt. Altså at det ville være fornuftig med en jevnere fordeling av arbeidsplasser mellom Oslo og Akershus. Dette er knyttet til transport og infrastruktur:

«Og så så vi jo at mange arbeidsplasser ble spredt litt rundt. Ved å samle det der man hadde den beste kollektivtrafikken og den beste infrastrukturen ville være bra for miljøet da».

Transport- og infrastruktur går igjen som et viktig tema. Fylkespolitikeren fra Venstre trekker frem motstrømspendling som et av hovedpoengene for å tilrettelegge for arbeidsplasser i de utvalgte områdene. Kapasiteten på togene som går til Oslo om morgenen og ut av Oslo på ettermiddagen var sprengt, mens de samme togene har mye ledig kapasitet andre veien. Tanken er at ved å etablere arbeidsplasser nært kollektivknutepunkt i Akershus vil man stimulere til motstrømspendling.

I tillegg til motstrømstrafikk-argumentet, blir det pekt på at utvikling av de regionale byene vil kunne ha positive ringvirkninger for de omkringliggende kommunene som ikke har regionale byer. Fet kommune på nedre Romerike peker på denne dynamikken i sitt drøftingsinnspill:

«Det synes mest naturlig å satse videre på de næringsområder og næringsklynger som allerede er etablert. Utviklingen i Lillestrøm- og Kjeller-området vil helt sikkert få ringvirkninger også for Fet» (Fet kommune, 2013).

Også Skedsmo kommune var i sitt drøftingsinnspill svært opptatt av at Lillestrøm, Kjeller og Lørenskog skulle prioriteres:

«Utredningene (Vista Analyse) mer enn antyder at Lillestrøm/Kjeller/Lørenskog er de eneste områdene på Romerike som har reelt potensial til å tiltrekke seg kunnskapsnæring/kontor i et vesentlig omfang, og at det selv her vil være utfordrende å få til. Det er da avgjørende at de riktige grep tas i den videre utviklingen her» (Skedsmo kommune, 2013).

Flere av kommunene i Follo var også opptatt av arbeidsplasslokalisering. Spesielt i drøftingsfasen kom det mange uttalelser knyttet til temaet. Frogn kommune sa i sin høringsuttalelse til drøftingsdokumentet:

«Tettsteder i Follo med god kollektivdekning, må gis mulighet til å etablere kompetansearbeidsplasser som ledd i sentrumsutvikling» (Frogn kommune, 2013). Kommunen var i tillegg opptatt av at «NMBU må ha prioritet og at det gis anledning til å utvikle Ås universitetsby. Universitetsbyen vil gi regionen en tyngde og en trekraft som regionen trenger». (Frogn kommune, 2013).

Ski kommune var som Frogn kommune opptatt av det legges til rette for arbeidsplassintensive virksomheter i Folloregionen. Fra høringsuttalelsen til drøftingsdokumentet:

«Ski kommune vil også understreke at det er viktig å tilrettelegge for kollektivnære arbeidsplasser, først og fremst kontorarbeidsplasser, i Follo generelt. Dette vil bidra til bedre utnyttelse av transportnettets kapasitet gjennom motstrømsreiser, samtidig som Folloregionen får flere ben å stå på» (Ski kommune, 2013).

Bystyret i Oslo er langt på vei enig med Ski og Frogn kommunes resonnement.

«Kommunen vil også understreke at det er viktig at man prioriterer en konsentrert satsing på tilrettelegging for arbeidsplassintensive arbeidsplasser i nordøst- og sydkorridoren. Dette vil bidra til bedre utnyttelse av transportnettets kapasitet gjennom motstrømsreiser, samtidig som at regionen får flere ben å stå på» (Byrådet Oslo kommune, 2013).

Samarbeidsrådet for nedre Romerike, som består av samtlige kommuner på nedre Romerike, var ikke fornøyd med planforslaget i siste høringsrunde:

«SNR mener premisset om at planen skal komme hele Osloregionen til gode i alt for liten grad blir reflektert i høringsforslaget. Særlig vil SNR peke på dagens ubalanse i næringsstrukturen i Osloregionen knyttet til lokalisering av arbeidsplassintensive virksomheter» (SNR, 2015).

Samarbeidsrådet mente altså at den regionale planen burde hatt enda strengere føringer knyttet til arbeidsplasser. Høringsuttalelsen er ikke klar på hvilke tiltak som burde vært gjennomført. Uttalelsen fortsetter:

«SNR mener høringsforslaget i for liten grad følger opp hovedmålet om en flerkjernet utvikling, og at planen fremmer tiltak som først og fremst vil bygge opp om en monosentrisk utvikling i Oslo» (SNR, 2015).

Samarbeidsrådet mente altså sent i prosessen at den regionale planen ikke hadde sterke nok virkemidler for å sikre en flerkjernet utvikling av regionen. Dette er et tydelig signal på hvor viktig arbeidsplassvekst er for kommunene.

Både intervjuobjektene og kommunene, i sine uttalelser, var i stor grad enige om at eksisterende kompetansemiljøer, motstrømstrafikk og en jevnere fordeling av arbeidsplasser mellom Oslo og Akershus var viktige argumenter for å tilrettelegge for flere arbeidsplasser i Akershus, spesielt i nordøst- og sydkorridoren. Ingen av høringsuttalelsene som ble analysert er negative til at Lillestrøm, Jessheim, Ski og Ås utpekes som spesielt viktige. Men det kom høringsuttalelser fra kommuner som selv ønsket å bli utpekt som et prioritert område, men som ikke ble det. Vestby kommune er et eksempel på en sånn kommune. *«Knutepunkt som ligger i tilknytning til jernbane/hovedveinnett må få utviklingsmuligheter, det vil si at også Vestby sentrum må bli et prioritert utviklingsområde i Follo, ikke bare Ås, Ski og Kolbotn»* (Vestby kommune, 2013).

5.3 SAMMENHENGEN MELLOM ARBEIDSPASSLOKALISERING OG VEKST I

PERSONBILTRANSPORTEN

I kapittel 3.2 blir forskning på sammenhengen mellom arbeidsplasslokalisering og personbiltransport presentert. I korte trekk viser forskningen at lokalisering av arbeidsplasser i rurale eller suburbane områder kan resultere i økt personbiltransport. Dette fenomenet gjelder særlig kunnskapskrevende virksomheter. Disse virksomhetene er vanligvis kontorarbeidsplasser og kalles gjerne arbeidsplassintensive virksomheter og kompetansesarbeidsplasser. Dette temaet er direkte knyttet til problembeskrivelsen. Det var derfor viktig å forsøke å forstå hvilket kunnskapsgrunnlag planleggerne og politikerne bygde på i vurderingen av den aktuelle sammenhengen, og i hvilken grad dette ble diskutert. I kapittel 6 blir dette kunnskapsgrunnlaget sett i lys av forskning på planleggeres bruk- eller ikke-bruk av ekspertkunnskap, ref. kap. 3.2.

Intervjuene tyder på at spesielt planleggeres kunnskapsgrunnlag var nært knyttet til transportutredningen som er omtalt i kapittel 4.3.8. Den svært sentrale planleggeren fra plansekretariatet sier:

«Vi hadde jo en transportutredning. Som var ganske tung. Hvor disse tre modellene ble vurdert. Konklusjonen er der at jo nærmere Oslo veksten kommer, enten det er befolkningsvekst eller det er arbeidsplassvekst, og jo mer konsentrert den blir, jo bedre er det. Det er konklusjonen i forhold til transport. Men vi kan ikke plassere all vekst nærmest mulig Oslo. Det må være mulig å vokse andre steder også».

Planleggeren fra Oslo kommune peker på den samme utredningen:

«Det var laget, som innledning til selve planarbeidet, fem utredninger. Transportutredningen som TØI sto for, anført av Arvid Strand. De lagde ikke noen nye beregninger, men de så på de modellberegningene som var, reisevaneundersøkelser og så videre. Han sa rett ut, fra et rent

transportteknisk perspektiv er det bare én løsning som er fornuftig, og det er å legge mest mulig i Oslo sentrum. Det er det eneste som er fornuftig, hvis man skal oppnå de miljøpolitiske mål. Men hva med det mellomalternativet med regionbyene? Da sa han, nei, dere kan gjøre det, men det blir mer biltransport av det. Men hvis vi bygger spredt da? Nei da blir det helt håpløst. Så vi skjønnte jo det».

Ifølge begge informantene var altså transportutredningen helt klar på hvordan de forskjellige planscenarioene ville påvirke personbiltransporten. De er også enige om at det mest rasjonelle, når det kommer til transport, ville være å legge til rette for at mesteparten av veksten i kompetansesarbeidsplasser kan komme i Oslo. Informanten forklarer videre at en slik konsentrasjonsstrategi ikke ville være «levedyktig». Han peker da på at man ville møte politisk motstand med en gang:

«Det må jo være intuitivt riktig for politikere. Sånn at de tenker, dette er smart, dette går vi for. Kommuner er kommuner, og de er en demokratisk del av systemet. Det er en styrke for Norge at vi har dette. Noe annet ville jo være en kinesisk diktatorløsning. Kineserne kunne gjort det».

Den tredje planleggeren (fra Akershus fylkeskommune) som ble intervjuet nevner ikke transportutredningen fra TØI. Men hun er kjent med funnene i URBANEFF-prosjektet:

«For jeg har jo hørt han Næss (forsker på URBANEFF-prosjektet). Han er jo veldig opptatt av at man egentlig skulle puttet alt inn i Oslo. Fordi det hadde vært best og skapt minst fotavtrykk. Og best for miljøet. Men så kommer politikken inn. Og så ønsker kommuner å utvikle seg, med både arbeidsplasser og boliger. Og da er det vanskelig å få til. Du må gi noe til alle. Det er en slags konsensuspolitikk».

De tre planleggerne som ble intervjuet er i stor grad enig om at en kraftigere konsentrasjon av arbeidsplasser i Oslo ville vært den mest rasjonelle strategien dersom man kun var opptatt av reduksjon av personbiltransport. Samtlige trekker frem det politiske hensynet som en sentral grunn til at man allikevel ikke gikk for en slik strategi. I tillegg er de opptatt av at det var mange motstridende hensyn som må vektes opp mot hverandre. Et sentralt hensyn som nevnes av flere som spesielt viktig, er kommuneøkonomi og lokalt selvstyre.

Intervjuene tyder på at noen av politikerne ikke har den samme kjennskapen til funnene i TØIs transportutredning som planleggerne. Fylkespolitikeren fra Arbeiderpartiet sier om sammenhengen mellom arbeidsplasslokalisering og biltrafikk:

«Nei, vi diskuterte ikke det. Nei, vi var opptatt av biltrafikken inn og ut av Oslo. Så biltrafikken i Akershus var ikke noe tema».

Hun fortsetter:

«Jeg kan nok ha tenkt at den økte privatbilismen, den klarer Akershus å ta. Det klarer vegsystemene. Det vil ikke være noe fremkommelighetsutfordringer med det. Det vil heller ikke være noe stort omfang. Hvis jeg var opptatt av at man skal få lov til å bo attraktivt, så tenker jeg at det å kunne bo i Vestby og jobbe i Ås, da må du få kjøre bil til jobben. Da har du gjort et livsvalg».

Selv om informanten forklarer at sammenhengen mellom arbeidsplasslokalisering og personbiltransport ikke ble diskutert i særlig grad, sier hun «*det er mulig at plansekretariatet løftet inn det, men kommunene er ikke opptatt av det i det hele tatt*».

Ordføreren fra Høyre er kjent med funnene i trafikkutredningen og forklarer at den var et premiss for diskusjonen. Hun fortsetter:

«Konsentrert utvikling reduserer transportbehovet med bil. Vi ser det jo her at, det har jo vært en formidabel utvikling siden den gang, på økning i bruk av kollektivtransporten. Den har jo økt med over 70 prosent.»

Intervjuene viser at det er en forskjell mellom politikerne og planleggerne når det gjelder kunnskapsgrunnlaget knyttet til transport og arbeidsplasslokalisering. Plansekretariatet var godt kjent med funnene i transportanalysen og visste at planen kunne medføre økt personbiltransport. Dette er ganske naturlig da det var plansekretariatet som håndterte koordineringen av produksjonen av kunnskapsgrunnlaget. Planleggeren fra Oslo hadde også inngående kjennskap til detaljene i utredningen, men mener at andre hensyn også var viktige, i tillegg til transporthensyn.

Det er interessant at fylkespolitikeren fra Arbeiderpartiet hevder at sammenhengen mellom arbeidsplasslokalisering og personbiltransport ikke ble diskutert i nevneverdig grad. Intervjuene tyder på at planleggerne visste om den aktuelle sammenhengen, men at kunnskapen ikke ble gitt tilstrekkelig oppmerksomhet. Den ble derfor ikke diskutert i de politiske foraene.

5.4 MAKTFORHOLD, FORHANDLING OG SAMARBEID

Det er nærliggende å tenke at maktforhold spilte en sentral rolle for prioriteringene som ble gjort i *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. Det var derfor viktig å forsøke å belyse hvordan de forskjellige aktørene i prosessen forholdt seg til hverandre. Det var særlig viktig å forstå forholdet mellom politikere og planleggere. Forholdet mellom de forskjellige forvaltningsnivåene var også et viktig tema.

5.4.1 FORHOLDET MELLOM POLITIKERE OG PLANLEGGERE

Planleggeren fra plansekretariatet beskriver en arbeidssituasjon hvor de var selvstendige i det daglige arbeidet, men at det var den politiske styringsgruppen som hadde den reelle myndigheten:

«I prosjektgruppa gjør vi det vi får beskjed om kan du si. Men tilrettelegger for at de (de folkevalgte) skal kunne gjøre gode vedtak. Den dokumentasjonen vi lager er jo også et viktig grunnlag for hva de til syvende og sist vedtar».

Planleggeren opplevde at samarbeidet mellom politikere og fagfolk var godt. Plansekretariatet kom med sine anbefalinger, og de ble stort sett godt mottatt:

«Det var jo ikke alt de var enig i, men vi hadde våre argumenter og la frem det grunnlaget vi mente var det beste. Også er det jo sånn at det er opp til politikere å bestemme. Så når de gir oss tydelige signaler tilbake, som ikke var helt i tråd med våre anbefalinger, så må vi lojalt følge opp det de kommer med av signaler. Sånn er det når faget møter politikk, da skjer det jo noe. Og ofte kan jo det bli et veldig godt resultat».

Både rådmannen og fylkespolitikeren fra Venstre deler planleggeren fra plansekretariatets opplevelse av samarbeidet mellom politikere og plansekretariatet. Fylkespolitikeren understreker også at sekretariatet hadde stor makt i prosessen:

«Jeg opplevde i hvert fall at politikerne i fylkestinget hadde veldig stor respekt for plansekretariatet og det som kom derfra. Det ble ikke stilt spørsmålstegn ved det faglige grunnlaget. Men det er ikke noe tvil at plansekretariatet hadde stor makt. Det er helt åpenbart»

Rådmannen forklarer at plansekretariatet hadde en ganske selvstendig rolle i det daglige, men at det var den politiske styringsgruppa som fattet de sentrale avgjørelsene:

«Det er klart at jeg tror ikke de ble påvirket fra dag til dag. Men det er klart i beslutninger så er det annerledes. Også i styringsgruppas beslutninger. Mitt inntrykk er at de var knallgode på å innhente faglig grunnlag. Så de sto veldig støtt hele tiden».

Fylkespolitikeren fra Arbeiderpartiet deler de andre informantenes oppfatning av at plansekretariatet var faglig sterkt, men hun mener at det manglet noe av den politiske forståelsen som var nødvendig:

«Jeg oppfattet de som faglig veldig sterke, stor integritet, kunne masse, foreslo veldig mye gøy, men de skjønnte aldri helt politikerne. Vi var jo litt sånn, hva er det vi er enig om, hva er det vi kan få til, og med hvor store ambisjoner går vi inn i dette?».

Informanten forklarer videre at hun prøvde å løfte inn kulturdimensjonen i prosessen, eller som hun selv sier, «vi prøvde å utfordre veldig på dette med livet mellom husene. Få inn den kulturdimensjonen, og de (plansekretariatet) var ikke der i det hele tatt». Informanten ga uttrykk for at hun opplevde at plansekretariatet var i overkant opptatt av fortetting, blokker og transport. Hun mente at andre verdier fikk liten plass og at det var knyttet til at fagfolkene i sekretariatet ikke fullt ut forsto det politiske landskapet:

«Lederen av plansamarbeidet var ikke der i det hele tatt. Men hun var flink til å fortelle, flink til å forklare og flink til å forankre. Men jeg tror ikke hun helt skjønnte politikken. Og jeg irriterer meg over byråkrater som ikke skjønner politikere. Det er noe med å gi uavhengige gode råd, men du må også forstå det landskapet du skal gi råd til».

5.4.2 FORHOLDET MELLOM PRIMÆRKOMMUNENE, OSLO KOMMUNE OG AKERSHUS FYLKE

Samspillet mellom Akershus fylke, Oslo kommune og primærkommunene er et interessant tema. *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* ble laget av Oslo kommune og Akershus fylke, men det er i stor grad primærkommunene som blir «bundet» av den. Selv om den ikke har juridisk bindende planbestemmelser, gir den grunnlag for innsigelse og binder derfor kommunene i en viss grad. Det var derfor svært viktig med omfattende forankring og medvirkning. Formålet med spørsmålene som ble stilt informantene i forbindelse med dette temaet, var å belyse maktbalansen mellom de forskjellige aktørene som deltok i prosessen, samt å avdekke eventuelle uenigheter knyttet til arbeidsplasslokaliseringsstrategien eller flerkjernestrategien.

Informantene vitner om en forhandlingsprosess hvor Oslo kommune og Akershus fylke var relativt likestilte, og som bar preg av lite konflikt. Planleggeren fra plansekretariatet ordlegger seg slik:

«Man prøvde å gjøre det sånn at det var balanse mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. At de satt med like mange representanter. Og så hadde du kommunene i Akershus som også hadde sine representanter. Men det ble aldri noen votering. Det ble det ikke. Man diskuterte seg på en måte frem til enighet».

Fylkespolitikeren fra Venstre forteller en lignende historie:

«Jeg husker det ikke som noen forhandling. Jeg husker dette som en prosess der plansekretariatet dro prosessen fremover, med mye involvering av kommunene, for at de skulle ha eierskap til resultatet. Det handlet jo om at kommunene ikke skulle vedta dette. Det var det fylkestinget som skulle gjøre. Men det hadde jo veldig store konsekvenser for kommunene».

Ordføreren fra Høyre karakteriserer prosessen, i likhet med de andre informantene, som relativt lite konfliktfylt, men hun åpner allikevel opp for at det til tider var heftige diskusjoner:

«Jeg har liksom ikke lyst til å henge ut Oslo altfor mye. Jeg føler liksom at du spør om det var motstridende, og det vil jo alltid være det. Du har litt det by- og land perspektivet. Og du har kommuners autonomi, som tilsier at man ivaretar sine egne interesser. Jeg følte at vi klarte å legge det litt til side. Oslo også. Men det var mange runder husker jeg. Og det var en del heftige diskusjoner. Hvor man hadde vært på kammerset og snakket med sine. Hvor man måtte gå nye runder igjen. Men det er jo egentlig bare sunt».

Informanten trekker frem planens rolle som innsigelsesgrunn som mest konfliktfylt. Fra hennes ståsted, som representant for kommunene, var det utfordrende at en regional plan skulle kunne blokkere lokale planer. I tillegg nevner hun at mange kommuner mislikte at den regionale planen skulle ha detaljerte bestemmelser knyttet til parkering.

Når det gjelder hvem av aktørene som delte problemforståelse, har informantene forskjellige perspektiver. Fylkespolitikeren fra Venstre mener at Oslo kommune hadde en litt annen problemforståelse enn Akershus fylkeskommune og primærkommunene:

«Men det er klart, vi satt jo der for å få en felles forståelse av hvordan vi skulle forvalte dette fremover. Og i den grad man hadde ulik problemforståelse så gikk det mellom Oslo og Akershus. Ikke mellom Akershus fylkeskommune og kommunene. Det er mitt inntrykk, hvis jeg tenker på det i ettertid. Og det er nok knyttet til at Oslo hadde helt andre problemstillinger enn kommunene i Akershus hadde».

Fylkespolitikeren fra Arbeiderpartiet mener derimot at skillelinjene gikk imellom Akershus Fylkeskommune og primærkommunene:

«Det var jo ikke sånn at det var Akershus mot Oslo, det var Akershus mot kommunene. Som det alltid er. Det finnes jo ikke en ordfører i Akershus som er begeistra for et fylkesting».

Hun støttes av planleggeren fra Oslo kommune som sier:

«I styringssammenheng, i diskusjon om hva planen skulle bestå av, hvilke maktforhold som gjaldt i selve planen, der var Akershus fylkeskommune ikke alltid like komfortabel som Oslo å ha med kommunene rundt det samme bordet».

Han forklarer dette med at fylkeskommunen som institusjon er under konstant trussel fra høyresiden i politikken, som har gitt uttrykk for at fylkesnivået burde fjernes, og at fylkeskommunen derfor har et «*selvberettigelsesbehov*».

Intervjuene tyder på at Oslo kommune og Akershus fylke var relativt likestilte i prosessen. De hadde like mange representanter i styringsgruppen, og samarbeidet virker å ha vært lite konfliktfylt. Informantene har ulik forståelse av hvem som var på samme side. To av informantene er enige om at det i hovedsak var Akershus fylke mot primærkommunene. Mens en informant mener at Akershus og Oslo hadde forskjellige perspektiver knyttet til problemforståelsen. Den samme informanten virker allikevel å mene at samarbeidet var givende og at det bar lite preg av konflikt og maktbruk.

6 DISKUSJON

Målet med dette kapittelet er å besvare forskningsspørsmålene og forhåpentligvis dermed kunne belyse oppgavens problemstilling. Dette vil gjøres ved at de empiriske funnene blir drøftet i lys av det teoretiske rammeverket. Kapittelet har en tematisk oppbygning, basert på forskningsspørsmålene.

6.1 FLERKJERNET UTVIKLING SOM HOVEDMÅL

Hvorfor er flerkjernet utvikling et hovedmål i seg selv og ikke bare et virkemiddel?

Innledningsvis kan det være nyttig å forklare hvorfor dette spørsmålet er viktig for å kunne belyse problemstillingen. Flerkjernestrategien er en forutsetning for planens arbeidsplasslokaliseringstrategi. Arbeidsplasslokaliseringstrategien er nemlig et virkemiddel for å oppnå en flerkjernet region. For å forstå hvorfor beslutningstakerne valgte den spesifikke arbeidsplasslokaliseringstrategien er det derfor avgjørende at man har en god forståelse av hvorfor flerkjernet ble valgt som en del av et av hovedmålene.

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus har som et av tre hovedmål at «utbyggingsmønsteret skal være arealeffektivt basert på prinsipper om flerkjernet utvikling og bevaring av overordnet grønnstruktur». Ideen er at dersom kommunal planlegging i Oslo og Akershus er lojal mot prinsippene i den regionale planen, vil regionen utvikle seg til å bli en flerkjernet urban region. Dette resultatet er altså et mål i seg selv og ikke bare et virkemiddel for å oppnå andre mål. Dette passer godt inn i det paradigmet som er beskrevet av Davoudi (2003). Hun forklarte at polysentrisitet tidligere ble brukt for å analysere og beskrive en eksisterende situasjon, men at modellen etter hvert har fått stor popularitet som ønsket resultat/strategi i Europa. Tanken er at slike regioner gir større global konkurransekraft. Dette kommer også til uttrykk i den regionale planes mål, hvor det første hovedmålet er: «Osloregionen skal være en konkurransedyktig og bærekraftig region i Europa».

Betydningen av *flerkjernet* eller *polysentrisk* er relativt uklar. Begrepet mangler, som Davoudi (2003) påpeker, en eksakt og felles definisjon som er støttet av et teoretisk rammeverk. Dette er problematisk fordi man ikke nødvendigvis vet hva som menes med begrepet i forskjellige kontekster.

I planen, som studeres i denne oppgaven, blir det referert til prinsipper om flerkjernet utvikling, uten at disse prinsippene blir forklart. Selve begrepet blir heller ikke klart definert. Det henvises derimot til *Samordnet areal- og transportstrategi for Osloregionen* fra 2008 som er «basert på prinsippet om en flerkjernet utvikling med vekst i et begrenset antall byer og større tettsteder bundet sammen med raske, skinngående kollektivmidler supplert med et godt veisystem» (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune., 2015, s. 49). Det er derfor nærliggende å tenke at noe av bakgrunnen for hvorfor man gikk valgte flerkjernet utvikling som et hovedmål er å finne i nettopp *Samordnet areal- og transportstrategi for Osloregionen*.

De tre hovedmålene i den regionale planen ble ikke laget i forbindelse med planarbeidet som ledet frem til *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. Alle tre ble direkte overført fra nettopp *Samordnet areal- og transportstrategi for Osloregionen*. Strategien ble laget av Samarbeidsalliansen Osloregionen i 2008 (Osloregionen., 2008). Alliansen besto på dette tidspunktet av 56 kommuner og 2 fylkeskommuner i Osloregionen. Det er altså en god del av de samme offentlige aktørene som står bak begge dokumenter.



FIGUR 5: Flerkjernet utvikling som normativt mål. Egenprodusert

Samordnet areal- og transportstrategi for Osloregionen peker på *European Spatial Development Perspective* (ESDP) som opphavet til tanken om flerkjernet utvikling (Osloregionen 2008, side 30). Det er interessant fordi Davoudi (2003) peker på den samme perspektivmeldingen som en avgjørende årsak til paradigmeskiftet fra deskriptiv til normativ bruk av polysentrisitet i Europa. Det er derfor nærliggende å tenke at hovedgrunnen til at flerkjernet utvikling ble valgt som et hovedmål og ikke bare et virkemiddel i den regionale planen stammer fra perspektivmeldingen til EU.

6.1.1 INFORMANTENS VITNEMÅL

Om flerkjernet utvikling var en fornuftig strategi ble, ifølge informantene, ikke diskutert i særlig grad. Det skyldes sannsynligvis at flerkjernet utvikling var et mål i seg selv og at det målet var førende helt fra man begynte med planstrategien. Som planleggeren fra Akershus fylkeskommune sa om *Samordnet areal- og transportstrategi for Osloregionen*, hvor målene stammer fra: «Ja, den kom tidligere. Men den hadde jeg egentlig aldri lest. Vi tok utgangspunkt i målene, vi hadde felles mål. Så vi brukte det videre». Målene ble direkte overført, uten at implikasjonene av målvalgene fikk nok oppmerksomhet.

Det som derimot ble diskutert, var hvor konsentrert utviklingen skulle være, med utgangspunkt i de tre scenarioene/alternativene som er presentert i kapittel 4.3.8. Beslutningstakerne gikk inn for en

mellomting mellom konsentrert utvikling av byer og fortetting i mange tettsteder. Ifølge informantene var det et lett valg å ta. Rådmannens vitnemål tegner et godt bilde av situasjonen: «*I min pragmatiske verden var dette det eneste som var mulig*». Det var altså ikke mulig å velge en strategi som ville resultere i sterkere konsentrasjon av vekst i Oslo eller bare et lite utvalg byer i Akershus. De andre informantene tegner et lignende bilde. Man måtte velge den valgte strategien fordi noe annet ville være for politisk kontroversielt. Dette perspektivet vil bli ytterligere behandlet i kap. 6.3.2.

Det er nærliggende å tenke at fylkesnivåets relativt svake posisjon har mye med saken å gjøre. Som Hanssen & Hofstad (2017) påpeker, har den regionale forvaltningen få planinstrumenter som kan sikre god *samordning ex post*. Man er derfor helt avhengig av at kommunene har eierskap til den regionale planen og at de dermed integrerer planens retningslinjer i sin lokale planlegging. Hvis kommunene ikke «føler» seg forpliktet av planen, har de regionale myndighetene få muligheter til å tvinge dem. Fylkeskommunen og Fylkesmannen har innsigelsesrett, men signaler fra regjeringen har gjort at de er mer forsiktig med å bruke den (Regjeringen, 2014). Det er lettere å oppnå konsensus for en plan med mange vinnere enn en plan med mange tapere. Flerkjernet utvikling er derfor bedre som hovedmål enn monosentrisk utvikling i en nettverks- og konsensusorientert planprosess.

Hensynet til kommunenes økonomi er trolig også en viktig faktor. Flere av informantene pekte på at vekst er avgjørende for at en kommune kan opprettholde sine velferdstjenester. Dette er også knyttet til rettferdighetsargumentet. Altså at fordelingen av vekst mellom Oslo og primærkommune skulle være rettferdig. Planleggeren fra plansekretariatet gikk så langt som å si de ikke anså fordeling av vekst mellom kommuner som sin jobb. Deres jobb var derimot å fordele vekst innad i kommunene.

Flerkjernet utvikling var altså et hovedmål i seg selv. Målet var overført fra en tidligere plan som var laget av Samarbeidsalliansen Osloregionen. Ideen om at en flerkjernet region kunne være løsningen på regionens utfordringer, var knyttet til EUs *European Spatial Development Perspective*. Fordi man hadde valgt flerkjernet utvikling som hovedmål ble andre arbeidsplasslokaliseringsstrategier i liten grad diskutert. Det finnes i alle fall lite som tyder på at slike diskusjoner fikk stor plass.

6.2 KUNNSKAPSGRUNNLAG OG BRUK AV EKSPERTKUNNSKAP

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus går inn for at en stor del av veksten i arbeidsplassintensive virksomheter skal komme på Romerike og i Follo. Det er ifølge planen særlig viktig at disse stedene får flere såkalte *kompetansearbeidsplasser* i sine sentrumsområder. Altså arbeidsplasser hvor arbeidstakerne har høy og spesialisert utdanning. Som beskrevet i kapittel 3.2, viser nyere forskning at lokalisering av spesialiserte kompetansearbeidsplasser utenfor byregionens sentrum skaper mer personbiltransport. Jo lenger unna sentrum, jo mer biltrafikk blir det (Næss et al., 2019). Noen av planens virkemidler er altså i strid med nullvekstmålet. Det er derfor viktig å vite hvilket kunnskapsgrunnlag planleggerne og politikerne bygde på i vurderingen av sammenhengen mellom arbeidsplasslokalisering og personbiltransport, og i hvilken grad den sammenhengen ble diskutert. Intervjuene med planleggerne tyder på at kunnskapsgrunnlaget i stor grad var å finne i transportutredningen og næringsutredningen. Transportutredningen viste at det mest rasjonelle med tanke på personbiltransportreduksjon og arbeidsplasslokalisering, ville vært å legge til rette for at mest mulig av veksten kunne komme i Oslo sentrum. Næringsutredningen gir ikke klare svar på hva som er mest gunstig, men peker på nedre Romerike og Follo som områder med potensial for

arbeidsplassvekst. Flere av informantene trekker frem detaljer fra transportutredningen og er åpenbart godt kjent med dens innhold.

Transportutredningen sier ingen ting spesifikt om lokalisering av spesialiserte arbeidsplasser i suburbane områder. Det er likevel ingen tvil om at fagfolkene i prosessen var kjent med at sentralisert konsentrasjon er bedre med tanke på personbiltransportreduksjon enn desentralisert konsentrasjon. Det er heller ingen tvil om at det var de fem utredningene som dannet det viktigste kunnskapsgrunnlaget for planleggerne i den aktuelle vurderingen.

Hvilket kunnskapsgrunnlag beslutningstakerne bygde på er krevende å gi noe konkret svar på. Men det er svært nærliggende å tro at plansekretariatet presenterte funnene i transportutredningen til politikerne og at utredningen derfor var viktig også for politikernes kunnskapsgrunnlag. Samtidig er det naturlig at politikere, selv om de har blitt presentert den samme kunnskapen, kommer til forskjellige konklusjoner. Politikere er ikke utelukkende opptatt av fagkunnskap knyttet til planlegging. De må også vurdere hvordan de best kan ivareta sine velgeres interesser, hvilke virkemidler som er mest effektive for å fremme en utvikling som er i tråd med deres ideologiske overbevisning og så videre.

Trolig var transportutredningen det viktigste kunnskapsgrunnlaget aktørene, særlig planleggerne, bygde på i vurderingen av sammenhengen mellom arbeidsplasslokalisering og personbiltransport. Som beskrevet i kapittel 3.3, innehar planleggerne ekspertkunnskap som de bruker til å hjelpe politikerne med å ta informerte og kunnskapsbaserte avgjørelser. Hva slags type kunnskap de har og hvordan den kunnskapen brukes har betydning for måloppnåelsespotensialet. Kunnskap om sammenhengen vi snakker om her må kunne anses som slik ekspertkunnskap. Hvorfor lagde man da en plan med trafikkøkende virkemidler når nullvekstmålet ligger som et overordnet mål?

Når planer med mål om reduksjon i personbiltransport lages, og trafikkøkende virkemidler velges i samme plan, har planleggere vist en tendens til å ikke bruke sin ekspertkunnskap til å forklare beslutningstakere at slike virkemidler vil redusere måloppnåelsespotensialet (Tennøy et al., 2016, s. 46). Kunnskapen blir lagt til side fordi den utfordrer andre politiske mål. Planleggere er avhengig av å kunne overbevise politikere om at den relevante ekspertkunnskapen vil øke måloppnåelsespotensialet. Hvis de ikke har tro på at politikerne kan overtales, blir kunnskapen tilsidesatt. Planleggeren fra Oslo illustrerte mekanismen godt: *«Det må jo være intuitivt riktig for politikere»*.

Fakta er ikke nødvendigvis intuitive. Menneskets forbruk og handlinger har påvirkning på klodens klima. Disse klimaendringene viser seg ved at jorden blir varmere over lang tid. Dette er fakta. Når det da kommer en kald vinter i Norge, er det intuitivt å tenke at verden slettes ikke blir varmere og at mennesker dermed ikke har påvirkning på jordens klima. Intuisjon er altså ikke alltid forenelig med fakta. At jorden er flat, er også en intuitiv tanke. Det ser jo sånn ut når vi skuer utover havet. Vitenskap og fakta viser derimot jorden er rund og at intuisjonen vår er feil. Det er nettopp derfor politikk informeres av fagkunnskap. Hadde menneskelig intuisjon alltid vært korrekt, ville ekspertkunnskap være unødvendig. Tennøy (2012) har identifisert fem mekanismer som kan forklare hvorfor planer med trafikkøkende virkemidler blir laget. Som sagt i kap. 3.3, er det kun tre av disse fem som er relevante for denne oppgaven. Disse tre er:

- Kunnskapen blir anvendt på feil måte. Altså at ekspertkunnskapen som blir introdusert, blir misforstått og at man trekker feil konklusjoner basert på manglende forståelse.
- Relevant ekspertkunnskap blir kontrollert og fjernet fra diskursen og planprosessen.
- Trafikkreduserende målsetninger blir nedprioritert i forhold til andre hensyn.

Det er en krevende oppgave å skulle kunne si noe om ekspertkunnskapen som ble introdusert i planprosessen ble misforstått av beslutningstakerne. Intervjuene tyder på at politikerne hadde forskjellige prioriteringer, men det er lite som tyder på at de ikke forsto innholdet i transportutredningen. Man kan ikke utelukke at slike misforståelser kan ha skjedd, men det er heller ingen holdepunkter for å hevde at det har skjedd.

Relevant ekspertkunnskap ble introdusert i planprosessen. Både informantenes vitnemål, planens egne henvisninger til utredningene, samt det faktum at utredningene er offentlig tilgjengelig er dokumentasjon av dette. Det ble heller ikke funnet dokumentasjon av at annen relevant kunnskap har blitt fjernet fra prosessen. Det betyr allikevel ikke at slik kunnskap ikke ble fjernet fra prosessen. Som nevnt i kapittel 3.4, skaper makt ifølge Flyvbjerg den kunnskapen den trenger fordi forholdet mellom makt og kunnskap er asymmetrisk (Flyvbjerg, 2002, s. 360). Det finnes tegn på at noen av funnene utredningene i liten grad ble diskutert i prosessen. Dette gjelder spesielt i de politiske foraene. Intervjuet med politikerne fra Arbeiderpartiet illustrerer dette veldig tydelig. Ifølge henne ble ikke den aktuelle sammenhengen diskutert, fordi kommunene ikke var interessert i den type problemstillinger.

Den tredje av de relevante mekanismene ser ut til å være den mekanismen som i størst grad kan forklare hvorfor man valgte en trafikkøkende strategi. Både intervjuene og dokumentanalysen tyder på at andre politiske hensyn fikk prioritet over trafikkreduserende målsetninger. Relevant kunnskap ble tilsidesatt fordi den utfordret andre politiske mål.

6.3 NULLVEKSTMÅLET I PLANENS MÅLHIERARKI

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus er et av flere virkemidler for å oppnå nullvekst i personbiltransporten (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015, s. 10). Planens aksept av nullvekstmålet kommer også til uttrykk i siste ledd av hovedmål 3 i planen, «transportsystemet skal på en rasjonell måte knytte den flerkjernet regionen sammen, til resten av landet og til utlandet. Transportsystemet skal være effektivt, miljøvennlig, med tilgjengelighet for alle og med lavest mulig behov for biltransport» (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015, s. 5). Det er altså ingen tvil om at nullvekstmålet ligger høyt i planens formelle målhierarki. Spørsmålet blir da: Hvordan ble nullvekstmålet vektet mot andre politiske hensyn?

Det er spesielt to andre hensyn som ser ut til å ha fått stor prioritet i planen. Det første hensynet er målet om økt global konkurransekraft. Det andre er hensynet til lokalt selvstyre og kommuneøkonomi.

6.3.1 ØKT KONKURRANSEKRAFT

Målet om økt global konkurransekraft kommer til uttrykk i planens hovedmål nummer 1, «osloregionen skal være en konkurransedyktig og bærekraftig region i Europa» (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015, s. 5). Siden det har status som et av planens hovedmål er målets høye prioritet åpenbar. Målets opprinnelse finner man i *Samordnet areal- og transportstrategi for Osloregionen*, som igjen er inspirert av *European Spatial Development Perspective*.

Arbeidsplasskonsentrasjon er sammen med et forbedret transportsystem to av de viktigste tiltakene i planen for å oppnå økt konkurransekraft for regionen (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015, s. 19). Noen utpekte byer skal styrkes slik at forutsetningene for lokalisering av arbeidsplassintensiv virksomhet forbedres. Sentralt i strategien ligger tanken om at det er rasjonelt å styrke byer og områder som allerede har eksisterende kompetansemiljøer. Dette vil igjen øke regionens nasjonale og globale konkurransekraft.

Ås kommune og Kjeller, utenfor Lillestrøm by, utpekes som viktige på grunn av sine kompetansemiljøer. Lillestrøm har særdeles gode kollektivtransportforbindelser både til Oslo og til Oslo lufthavn. Kunnskapsmiljøet på Kjeller som inkluderer OsloMet, Forsvarets forskningsinstitutt og Kjeller forskningspark med ca. 40 virksomheter innen forskning, utdanning og konsulentvirksomhet (Kunnskapsbyen Lillestrøm, 2020) har derimot ikke like gode kollektivforbindelser. Ås kommune ligger utenfor bybåndet og har ikke i nærheten av like gode kollektivtransportforbindelser som Lillestrøm. Ås har på den annen side et omfattende kunnskapsmiljø i forbindelse med Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Det er nærliggende å tenke at Lillestrøm ville blitt utpekt som en regional by, uavhengig av kunnskapsmiljøet på Kjeller, på grunn av de ekstremt gode kollektivtransportforbindelsene og den gunstige lokaliseringen midt imellom Oslo og Oslo lufthavn. Ås ville trolig ikke blitt utpekt dersom ikke eksisterende kompetansemiljøer var en viktig del av rasjonalet. Både intervjuene og uttalelsene fra høringsinstansene peker på samme mekanisme. Et flertall av informantene pekte på eksisterende kompetansemiljøer som avgjørende for utpekingen av de regionale byene. Rådmannen illustrerte rasjonalet slik: *«Det handler jo om universitetet i Ås og Lillestrøm, det er det det dreier seg om. Der var det etablerte kompetansemiljøer, strategien var å bygge videre på det. Naturlig nok».*

Målet om økt konkurransekraft var altså en svært sentral årsak til at Romerike og Follo ble utpekt som vekstområder for «kompetansesarbeidsplasser». De spesialiserte virksomhetene vil ifølge forskning (Næss et al., 2019) ha problemer med å rekruttere kompetent arbeidskraft lokalt. Dette vil resultere i lengre avstander og reisetid for arbeidstakerne, sammenlignet med om virksomhetene etablerte seg i Oslo sentrum (Næss et al., 2019). Dette vil igjen resultere i mer personbiltransport. Virkemidlene for å nå målet om økt konkurransekraft er altså i strid med nullvekstmålet. Funnene tyder på at ønsket om økt konkurransekraft ble vektet over nullvekstmålet i denne sammenhengen.

6.3.2 LOKALT SELVSTYRE OG KOMMUNEØKONOMI

Trolig var hensynet til lokalt selvstyre og kommuneøkonomi avgjørende for hvorfor Akershus fylkeskommune og Oslo kommune gikk inn for at en stor del av arbeidsplassveksten i regionen skulle komme på Romerike og i Follo, i stedet for at den veksten skulle komme i Oslo og vestkorridoren.

Som forklart i kapitlene 3.5 og 4.1.1, er det kommunene som har arealplanmyndigheten i Norge. Siden det regionale forvaltningsnivået har svake juridiske virkemidler, var plansamarbeidet avhengig av å etablere en relativt sterk konsensus ute i primærkommunene. Det er meningsløst å lage en strategisk regional plan uten juridisk bindende virkemidler dersom et flertall av kommunene ikke anser seg som lojale til planen. God samordning ex post var altså avhengig av god samordning ex ante. Med andre ord, Akershus og Oslo, men kanskje spesielt Akershus, måtte sikre at primærkommunene opplevde eierskap til den regionale planen. For at kommunene skulle oppleve eierskap og lojalitet måtte planen være politisk akseptabel.

De fleste, om ikke alle, kommuner ønsker en håndterbar mengde vekst hvert år. Befolkningsvekst og arbeidsplassvekst motvirker skjevhet i alderssammensetningen i kommunen. Kommuner som opplever fraflytting og nedgang i innbyggertall sliter med nettopp slik skjevhet mellom arbeidsføre og pleietrengende innbyggere. Det er krevende fordi skatteinntektene blir lave og det er vanskelig å rekruttere kompetent arbeidskraft til de kommunale tjenestene. For stor vekst er heller ikke positivt for en kommune. Det kan resultere i store «voksesmerter» i forbindelse med sosial- og kommunalteknisk infrastruktur. Det var derfor svært vanskelig å lage en regional plan som skulle fordele vekst mellom kommunene. Plansamarbeidet lagde derfor i stedet en plan som heller skulle fordele vekst innad i hver enkelt kommune.

Ifølge informantene var det politisk umulig å ikke gi samtlige kommuner minst ett prioritert vekstområde. Like umulig var det å lage en plan som skulle stimulere til at tilnærmet all vekst i arbeidsplassintensive virksomheter skulle komme i Oslo. Det er veldig viktig for ordførerne ute i primærkommunene å sikre nye arbeidsplasser til kommunen sin, forklarte planleggeren fra Akershus fylkeskommune. Arbeidsplassvekst gir politikere «fjær i hatten», og forbedrer deres sjanser for gjenvalg. Vekst er forbundet med utvikling, og utvikling er ansett som noe positivt.

Det er mye som tyder på at hensynet til lokal vekst, kommuneøkonomi og lokalt selvstyre var avgjørende for både flerkjernestrategien og arbeidsplasslokaliseringsstrategien. Kommunene kunne ikke akseptere en regional plan som gikk inn for en svært sentralisert konsentrasjon av arbeidsplasser. Dette omfatter også såkalte høykompetansearbeidsplasser. Selv om kun et fåtall av kommunene ble utpekt som *regionale områder for arbeidsplassintensive virksomheter*, har alle delregionene (Romerike, Follo og vestregionen) minst to slike områder. Drøftings- og høringsuttalelsene tyder på at dette var en medvirkende årsak til at nabokommunene til de regionale byene kunne akseptere planen.

I teorien ligger nullvekstmålet høyt i den regionale planens målhierarki. Det kommer frem av både planens hovedmål 3 og av planens henvisning til nullvekstmålet som et overordnet politisk mål. I praksis sliter allikevel forvaltningen med å prioritere nullvekstmålet over andre politiske hensyn.

Nullvekstmålet er et virkemiddel for blant annet å oppnå målet om et utslippsfritt samfunn. Klima- og miljøproblemer er såkalte gjenstridige problemer (*wicked problems* på engelsk). Slike problemer er komplekse og svært vanskelige å løse fordi enkle definerbare løsninger ikke finnes. De forholder seg ikke til administrative territoriale grenser, forvaltningsnivåer eller forvaltningsområder. De krever omfattende samordning og langsiktige løsninger (Rittel & Webber, 1973).

Målet er vedtatt nasjonalt, men må i stor grad løses lokalt. Fylker og kommuner er derfor satt til å løse nasjonale og globale problemer på vegne av staten i et såkalt *principal-agent*-forhold, som beskrevet i kapittel 4.1.1 (Naustdalslid, 1992). Utfordringene som følger av klimagassutslipp, tap av biologisk mangfold og så videre, merkes i varierende grad lokalt. Befolknings- og arbeidsplassvekst merkes derimot veldig godt. Det er derfor krevende å prioritere globale utfordringer over lokale utfordringer i de daglige beslutningene når opplevelsen av effektene er så forskjellige. Denne mekanismen gjelder spesielt i Akershus. Intervjuet med fylkespolitikeren fra Arbeiderpartiet illustrerer mekanismen godt. Ifølge henne er ikke økt personbiltransport i Akershus noe stort problem, fordi det ikke vil bli noen fremkommelighetsutfordringer med det. Problemet merkes ikke lokalt, derfor er det heller ikke et problem. Nullvekstmålet blir altså nedprioritert fordi lokale hensyn får høyere prioritet.

6.4 MAKT OG STYRING

Ifølge Flyvbjerg har planforskningens største problem vært ambivalens i forbindelse med makt (Flyvbjerg, 2002, s. 353). Målet med dette kapitlet er nettopp å unngå denne typen ambivalens. Makt hadde åpenbart stor påvirkning på hvilke mål, strategier og virkemidler som ble valgt i den aktuelle planprosessen. Problemet er at det svært vanskelig å avdekke konkrete tilfeller av maktbruk. Dette er ikke så rart. For det første er det nærliggende å tenke at den som utøver makt sjelden vil innrømme egen maktbruk. Som beskrevet i 3.4.1, er makt er ofte mer effektiv i det skjulte. For det andre er det mulig at den som det utøves makt mot, selv ikke vil innrømme at han/hun har blitt utsatt for makt.

Ifølge Foucault kan makt sjeldent lokaliseres hos enkelte individer, den eksisterer heller i hierarkier, nettverk og systemer. Makten har en disiplinerende effekt, hvor underkastelse skjer frivillig (Thomsen, 2002, s. 44). Makt oppstår altså ikke i vakuum. Den må eksistere i et system for å være effektiv, slik som Foucault hevder. En planprosess kan representere et slikt system, og det er derfor interessant å studere maktrelasjoner mellom forskjellige aktører i den aktuelle prosessen.

6.4.1 PLANSEKRETARIATET OG POLITIKERE

Frivillig underkastelse er nødvendigvis til stede i offentlig forvaltning og dermed også i planprosesser. Politikerne er suverene i sin legitime beslutningsmyndighet, og byråkrater underkaster seg denne myndigheten uten å stille spørsmålstegn ved maktbrukens legitimitet. Slik er systemets institusjonelle karakter. Også i planprosessen som ledet frem til Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus var underkastelsen frivillig: *«I prosjektgruppa gjør vi det vi får beskjed om kan du si. Men tilrettelegger for at de (de folkevalgte) skal kunne gjøre gode vedtak. Den dokumentasjonen vi lager er jo også et viktig grunnlag for hva de til syvende og sist vedtar»*. Planleggeren fra plansekretariatet er helt tydelig på at det er politikerne som har beslutningsmakten, men åpner også opp for at plansekretariatet spilte en avgjørende rolle for hva politikerne til slutt vedtok. Det er altså en maktdynamikk hvor politikerne har strukturell og legitim beslutningsmakt, mens planleggerne i stor grad styrer kunnskapen, eller dokumentasjonen om du vil. Plansekretariatet hadde altså dagsordenmakt, som beskrevet av Bachrach og Baratz (Thomsen, 2002, s. 11).

Dagsordenmakt omtales som maktens tredje ansikt av Thomsen (2002) og er nært knyttet til bruk og kontroll av kunnskap. Den som har kontroll over hva som anses som relevant kunnskap kan påvirke hvilke alternativer som blir diskutert, og har dermed stor makt. Intervjuene tyder på at politikerne i den politiske styringsgruppen ikke stilte spørsmålstegn ved det faglige grunnlaget som planleggerne innhentet og behandlet. Plansekretariatet hadde stor makt over det daglige arbeidet og over hvilken kunnskap som skulle presenteres for den politiske ledelsen. Dermed hadde sekretariatet en viss kontroll over dagsordenen.

De fleste informantene ga uttrykk for at samarbeidet mellom planleggere og politikere i prosessen var veldig godt. Plansekretariatet håndterte det daglige arbeidet og dro prosessen videre. Mens den politiske styringsgruppen kom med tilbakemeldinger og styringssignaler når det var nødvendig. Intervjuet med fylkespolitikeren fra Arbeiderpartiet skilte seg ut. Ifølge politikeren var plansekretariatet flinke til å fortelle, forankre og forklare, men hun opplevde at de slet med å forstå det politiske landskapet. Plansekretariatet var for opptatt av *«fortetting, transport og blokker»*. Intervjuet viser at politikeren syntes at plansekretariatet var i overkant opptatt av miljø- og klimaproblematikk. Hun etterlyste en større forståelse for at kommunene i Akershus ikke var spesielt

opptatt av reduksjon av biltrafikken eller fortetting, og at sekretariatet manglet kulturperspektivet i sine analyser.

Antagelig hadde maktforholdet mellom plansekretariatet og sentrale politikere betydning for valget av arbeidsplasslokaliseringsstrategi. Som diskutert i kap. 6.2, presenterte plansekretariatet kunnskap som viste at desentralisert konsentrasjon ville øke personbiltransporten sammenlignet med sentralisert konsentrasjon. Allikevel valgte politikerne en personbiltransportøkende strategi. Dette tyder på at makt trumfet kunnskap i denne sammenhengen. Samtidig er det interessant at ingen av informantene i intervjuene, hverken politikere eller planleggere, tok til orde for at man heller burde ha valgt en strategi med enda sterkere konsentrasjon av arbeidsplasser. Dette kan bety i hvert fall to forskjellige ting. For det første kan det bety at planleggerne og politikerne var enig i at sentralisert konsentrasjon ikke ville være fornuftig fra et helhetsperspektiv. Med andre ord, de var enig i at andre hensyn måtte gå foran nullvekstmålet. Den andre muligheten er at planleggerne valgte å legge bort den ubehagelige kunnskapen, fordi de visste at det ville være umulig å overbevise politikerne om at lokalisering av spesialiserte arbeidsplasser i de regionale byene ville medføre økt personbiltransport, og at man derfor burde velge en annen strategi (Tennøy et al., 2016, s. 46). Hvilken av de to alternativene det er som beskriver virkeligheten best er det ingen holdepunkter for å si noe om.

6.4.2 FLERNIVÅFORVALTNING OG MAKT

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus ble utarbeidet av det såkalte Plansamarbeidet. Det besto formelt av Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Det var altså disse to forvaltningsaktørene som lagde planen og til slutt vedtok den. Som nevnt flere steder i oppgaven, er det kommunene som har arealmyndigheten og som derfor eventuelt må implementere den regionale planens retningslinjer i sin lokale planlegging. Oslo kommune er selv fylke og kommune, så utfordringen gjelder først og fremst Akershus og primærkommunene. Hvordan denne kompliserte dynamikken påvirket valget av arbeidsplasslokaliseringsstrategi er dette kapittelets tema.

Fylkeskommunen er ingen overkommune i den norske forvaltningen, og kan derfor ikke instruere kommunene i særlig grad. Den har riktignok et særskilt ansvar for samferdsel og regional utvikling, fordi denne typen forvaltningsområder trenger å bli sett i en regional kontekst. Men den har få juridisk bindende virkemidler når det kommer til å direkte styre den regionale utviklingen. Fylkeskommunen har mulighet til å lage juridisk bindende planbestemmelser, men denne muligheten blir sjelden brukt. Fylkeskommunen er i større grad en samordnende og koordinerende aktør enn en styringsaktør i møtet med kommunene (Fimreite & Grindheim, 2009, side. 147). Samordningen skjer gjennom nettverk og forankring.

I forbindelse med plansamarbeidet ble det som nevnt gjennomført en svært omfattende forankringsprosess. Dette ble gjort for å sikre at kommunene opplevde eierskap til planen. I denne prosessen ble det tydelig for beslutningstakerne og plansekretariatet at kommunene ikke kunne akseptere en strategi som la opp til veldig sterk konsentrasjon av befolkning- og arbeidsplassvekst i Oslo og eventuelt i noen få utvalgte regionale byer. Plansamarbeidet endte derfor opp med en kompromiss-strategi som gir litt til alle og mer til noen få.

Det er vanskelig å vite hvorvidt noen av aktørene i plansamarbeidet faktisk ønsket sterkere konsentrasjon av vekst enn det som ble valgt, men det er lite som tyder på det i planens dokumenter og i intervjuene som ble gjort. Informantene er relativt samstemte om at man i realiteten lagde den eneste planen man kunne lage.

Kommunenes sterke posisjon i arealplanleggingen hadde sannsynligvis stor påvirkning på strategiene som ble valgt. Dette faktum blir tydelig når man studerer dynamikken mellom aktørene. Den regionale planen er et kompromiss, hvor Oslo kommune og Akershus fylke ikke ønsket å lage en plan som kommunene ikke kunne akseptere. Dette var et strategisk valg, for som påpekt tidligere, er det meningsløst å lage en regional plan uten bindende planbestemmelser som kommunene ikke anser seg som lojale mot. Partene måtte derfor finne felles grunn. Som Hanssen & Hofstad peker på, er god samordning ex ante avgjørende for god samordning ex post. Dagens system legger altså opp til at regionale planer skal sikre samordning og kompromisser, fremfor å sikre at miljø- og klimapolitiske mål blir nådd.

6.5 MOTSTRIDENDE MÅL OG VIRKEMIDLER

I starten av denne oppgaven stilles spørsmålet: Hvorfor går *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* inn for at en stor del av veksten i "arbeidsplassintensive virksomheter" og "kompetansearbeidsplasser" skal skje på Romerike og i Follo, når planen har nullvekst i biltrafikken som mål og forskning har vist at slik lokalisering kan resultere i økt personbiltransport?

Arbeidet med denne studien har vist at det er krevende å gi et kort og enkelt svar på spørsmålet. Det er et komplekst spørsmål som trolig har mange forklaringer. Sannsynligvis også forklaringer som ikke har blitt diskutert i denne oppgaven. Funnene i studien peker allikevel på at spesielt fire mekanismer var avgjørende for valget av arbeidsplasslokaliseringsstrategi. Disse fire er: Valget av flerkjernet struktur som normativt mål, nedprioritering av kjent ekspertkunnskap, nedprioritering av nullvekstmålet i møtet med andre politiske hensyn, samt flernivåproblematikk.

Flerkjernethet var et normativt mål helt fra starten av. Arbeidsplasslokaliseringsstrategien er et sentralt virkemiddel for å oppnå dette normative målet. Andre arbeidsplasslokaliseringsstrategier som kunne resultert i oppfyllelse av andre mål ble derfor ikke diskutert som en mulighet. Dette var trolig utslagsgivende for at beslutningstakerne gikk for en arbeidsplasslokaliseringsstrategi som er i strid med nullvekstmålet.

Kunnskap om sammenhengen mellom desentralisert konsentrasjon av spesialiserte arbeidsplasser og personbiltransport ble i liten grad diskutert av beslutningstakere. Det var kjent kunnskap at strategien man gikk for ville øke personbiltransporten, men fordi det ville vært umulig å overbevise politikere om at dette er viktig, ble kunnskapen, bevisst eller ubevisst, tilsidesatt. Dette er også knyttet til maktforholdet mellom politikere og planleggere. Selv om det er planleggere som skaffer og presenterer kunnskap for politikere, er det til syvende og sist politikere som bestemmer hvilken kunnskap som er relevant og viktig. Forholdet mellom makt og kunnskap er, som nevnt, asymmetrisk.

Nullvekstmålet ble nedprioritert i møtet med målet om vekst og konkurransekraft. Kommunene ønsker befolknings- og arbeidsplassvekst. Vekst gir politikere, som en av informantene forklarte, «*fjær i hatten*». Forvaltningen er i teorien for at veksten i persontransporten skal ta med sykkel, gange og kollektivtransport, men når reelle beslutninger skal fattes, trumfer økonomisk vekst og makt nullvekstmålet.

Forholdet mellom kommunenivået og fylkesnivået i Norge er skjevt. Spesielt når det kommer til arealforvaltning. Lokaldemokratiet i Norge, med kommunene som hovedinstitusjon, står svært sterkt.

I tråd med subsidiaritetsprinsippet skal beslutninger som angår befolkningen tas på et så lavt forvaltningsnivå som mulig. Dette skaper nærhet mellom beslutningstakere og befolkning. Det blir derfor stor motstand i deler av det norske politiske landskapet, når fylkeskommunen lager planer som griper inn i arealforvaltningen. Fylkeskommunen har dessuten få sterke virkemidler som kan styre den regionale utviklingen. Til sammen resulterer dette i en dynamikk mellom forvaltningsnivåene hvor fylkeskommunen er svært forsiktig med å velge upopulære strategier, for eksempel en arbeidsplasslokaliseringstrategi som prioriterer nullvekstmålet foran hensynet til kommuneøkonomi og lokaldemokrati. Fylkeskommunen har samordning som mål og kan derfor ikke sette klima- og miljøpolitiske mål øverst i målhierarkiet.

7 KONKLUSJON

Det har vært denne oppgavens formål å belyse et gjentakende problem innen planlegging. Planer som har reduksjon i personbiltransporten som mål, men som har virkemidler som er personbiltransportøkende, blir til stadighet laget. Problemet har blitt studert av blant andre Tennøy et. al (2016) og Næss et. al (2013). Når planer med motstridende mål og virkemidler blir vedtatt og implementert, blir planens måloppnåelsespotensial senket og utviklingen blir derfor uforutsigbar. I sammenheng med *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*, senker virkemiddelet (arbeidsplasslokaliseringstrategien) sannsynligheten for å nå målet om nullvekst i personbiltransporten.

Som nevnt i kapittel 6.5 er det særlig fire mekanismer som ser ut til å kunne forklare hvorfor beslutningstakerne valgte motstridende mål og virkemidler i den aktuelle planen. De fire samsvarer godt med funnene gjort i tidligere studier. Tennøy et. al (2016) studerte tre strategiske planer i tre skandinaviske byer, og hvordan ekspertkunnskap påvirket måloppnåelsespotensialet i disse planene. Studien peker på en interessant motsetning. Reduksjon i personbiltransport anses som et viktig mål innen samordnet areal- og transportplanlegging. Likevel blir kunnskap om virkemidlers effektivitet og konsekvenser tilsidesatt. Denne motsetningen finnes også i *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*.

Tennøy et. al (2016) viser at planleggeres bruk og ikke-bruk av ekspertkunnskap har stor betydning for planers måloppnåelsespotensial, og at ikke-bruk av ekspertkunnskap er en viktig årsak til at virkemidler som reduserer potensialet blir valgt. Planleggeres bruk av utdatert kunnskap og manglende innhenting av nyere forskning blir også nevnt som en årsak. I planprosessen som ledet frem til den regionale planen som studeres her, ble forskningsbasert ekspertkunnskap (transportutredningen gjort av TØI) innhentet og presentert, men mye tyder på at denne kunnskapen ikke fikk tilstrekkelig oppmerksomhet, hverken av planleggere eller politikere. Det er godt samsvar mellom funnene i denne oppgaven og i Tennøy et. al (2016), men det er altså en forskjell ved at forskningsbasert kunnskap, i denne sammenhengen, ble innhentet og at kunnskapen som forelå i planarbeidet dermed var oppdatert.

Planlegging av regioner, byer og tettsteder består, som Strand & Kolbenstvedt (2014) fastslår, av vurderinger av mange hensyn og mål. Forskning på planleggingspraksis tyder på at miljø- og klimamål ikke nødvendigvis får høy prioritet i møtet med andre mål (Nenseth & Strand 2011). Dette gjelder også i planer og strategier som har klimamål som hovedmål. Det pekes på at klimamålene i teorien har høy

prioritet, men at de får lite oppmerksomhet i praksis. Denne masteroppgaven tyder på at samme fenomen gjelder for *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. I møtet med hensynet til lokalt selvstyre, lokale utfordringer og hensynet til konkurransekraft og vekst, ble nullvekstmålet nedprioritert. Dette har institusjonelle forklaringer knyttet til flernivåforvaltning og skjeve maktforhold. I tillegg forklares det i oppgaven ved at et overordnet mål (flerkjernet utvikling) ble valgt uten tilstrekkelig diskusjon knyttet til målets konsekvenser.

Arbeidsplasslokaliseringstrategien resulterer i mer personbiltransport. Hvorfor ble den da valgt? Det er nærliggende å tenke at kommunene ønsker vekst i arbeidsplasser, fordi slik vekst er forbundet med utvikling og fremgang. Videre ønsker de regionale byene seg høykompetansearbeidsplasser/kompetansearbeidsplasser. Man kan spørre seg hvorfor det er så viktig at akkurat Romerike og Follo skal ha slik vekst. Rasjonalet i planen er at det allerede finnes kunnskapsmiljøer i disse delregionene, men det alene kan ikke være forklaringen på hvorfor den aktuelle veksten er så viktig. Det er sannsynlig at forklaringen også er knyttet til det faktum at den fremtidige arbeidsplassveksten i Norge først og fremst vil komme i kunnskapsintensiv næring (NOU 2011: 3, s. 10). Kommunene ønsker en viss mengde vekst i befolkning, arbeidsplasser og i konkurransekraft. I det økonomiske systemet vi alle er en del av, betyr vekst gjerne velstand.

Samtidig er ressursene på jorden begrenset. Uendelig vekst er derfor en umulighet. For å ta vare på disse sårbare ressursene lager politikere og planleggere planer hvor hensynet til vekst og vern blir veid mot hverandre. Disse vurderingene skal være informert av ekspertkunnskap. Når ekspertkunnskapen ikke passer med den politiske viljen, vinner politikk over fagkunnskap. Slik er systemet organisert. Resultatet ble derfor en regional plan med nullvekst som mål, men med en arbeidsplasslokaliseringstrategi som gir vekst i personbiltransporten som resultat.

7.1 OPPGAVENS BETYDNING

Ved å belyse en spesifikk planprosess bidrar denne oppgaven til å øke forståelsen for hvordan regionale planer lages, hva slags vurderinger som blir gjort og hvordan forholdet mellom fagkunnskap og politikk former omgivelsene våre. Både regional og lokal planlegging har stor påvirkning på hvordan vi mennesker forholder oss til hverandre og til naturen. Det er derfor svært viktig å se dem som planlegger i «kortene».

Når mål og virkemidler ikke samsvarer, reduseres åpenbart planens effektivitet, og utviklingen blir en annen enn det målet tilsier. Dette gjelder ikke bare territoriell strategisk planlegging, men all planlegging for øvrig. Det er derfor svært viktig at planer med motstridende mål og virkemidler belyses, slik at planleggere og politikere ved senere prosjekter kan motvirke de mekanismene som reduserer måloppnåelsespotensialet.

REFERANSER

- Aarset, B. (2019). *Troverdighet og bekreftbarhet*. Powerpoint datert 20.11.2019. NMBU
- Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T., Kristiansen, T. (2015). *Utfordringer for norsk planlegging*. 1. utg. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget
- Bell, E., Bryman, A. & Harley, B., (2019). *Business research methods*. 5. utg. Oxford: Oxford university Press
- Bergsli, H. og Harvold, K. (2017). Planning for Polycentricity: The Development of a Regional Plan for the Oslo Metropolitan Area. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 22(1):99-117
- Cervero, R. (1992) Landis, J. Suburbanization of jobs and the journey to work: A submarket analysis of commuting in the San Francisco Bay area. *J. Adv. Transp.*, 26, 275–297.
- Davoudi, S. (2003). Polycentricity in European spatial planning: From an analytical tool to a normative agenda. *European Planning Studies*, 11(8), 979–999.
- Falleth, E. & Saglie, I.-L. (2011). Democracy or efficiency: contradictory national guidelines in urban planning in Norway. *Urban Research & Practice*, 4(1), 58-71.
- Fimreite, A.L. og Grindheim, J.E. (2009). *Offentlig forvaltning*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget
- Forstrøm, F. (2013). Kommunaløkonomiske konsekvenser av ulike utbyggingsmønstre i Oslo og Akershus. Agenda Kaupang
- Flyvbjerg, Bent. (2002). Bringing Power to Planning Research. *Journal of Planning Education and Research Vol 21, Issue 4, 2002*.
- Garcia-López, M. A. (2010). Population suburbanization in Barcelona, 1991–2005: Is its spatial structure changing? *Journal of Housing Economics*, 19, 131–144.
- Grønmo, S. (2020). Kvalitativ metode. Hentet fra https://snl.no/kvalitativ_metode (Lest 16.01.2020)
- Hanssen, G. & Hofstad, H. (2017). Regional planlegging som flernivåkoordinering. *Kart og plan*. Vol. 77, pp. 21–39
- Hartoft-Nielsen, P. (2001) Arbejdspladslokalisering og Transportadfærd; *Forskningscenteret for Skov og Landskab*: Hørsholm, Denmark.
- Hjorthol, R., Engebretsen, Ø. & Uteng, T. (2014). Den nasjonale reisevaneundersøkelsen. Oslo: *Transportøkonomisk institutt*.
- Holth, F. og Winge, N. (2017) *Plan- og bygningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget
- Kunnskapsbyen Lillestrøm. (2020). Forskningsparken Kjeller - Et av landets største teknologiforskningsmiljøer. Hentet fra <http://kunnskapsbyen.no/forskningsparken-kjeller/>. (Lest 02.03.2020)

Miljødirektoratet. (2019). Klimagassutslipp fra transport. Hentet fra <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klima/norske-utslipp-av-klimagasser/klimagassutslipp-fra-transport/> (Lest 21.03.2020)

Naustdalslid, J. (1992). Samanhengar mellom styringsmuligheter og eigenskaper ved miljøproblema. Oslo: *NIBR*, 1992:112, 39–48.

Nenseth, V., & Strand, A. (2011) Prosessevaluering av klimapolitiske mål for transport. Hva – Hvorfor – Hvordan. Oslo: *Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 1172/2011*.

NOU 2016: 33. (2016). *Nasjonal transportplan*. Oslo: Regjeringen

NOU 2011: 3. (2011). *Kompetansearbeidsplasser – Drivkraft for vekst i hele landet*. Oslo: Regjeringen

Næss, P., Tønnesen, A. & Wolday, F. (2019). How and Why Does Intra-Metropolitan Workplace Location Affect Car Commuting? *Sustainability* 11(4):1196

Næss, P., Hansson, L., Richardson, T. & Tennøy, A. (2013). Knowledge-based land use and transport planning? Consistency and gap between “state-of-the-art” knowledge and knowledge claims in planning documents in three Scandinavian city regions. *Planning Theory & Practice*, 14 (4), 470-491.

Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. (2012). *Planstrategi for areal og transport i Oslo og Akershus*. Oslo: Oslo kommune og Akershus fylkeskommune

Oslo kommune & Akershus fylkeskommune. (2015). *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. Oslo: Oslo kommune og Akershus fylkeskommune

Regjeringen. (2020). Belønningsordningen, bymiljøavtaler og byvekstavtaler. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/id504/>. (Lest 02.04.2020).

Regjeringen. (2014). Vil ha færre innsigelser. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/farre-innsigelser/id751741/>. (Lest 10.02.2020).

Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155 – 169.

Samarbeidsalliansen Osloregionen. (2008). *Samordnet areal- og transportstrategi for Osloregionen*. Oslo: Samarbeidsalliansen Osloregionen

Schwanen, T., Dieleman, F.M. og Dijst, M. (2001) Travel behaviour in Dutch monocentric and policentric urban systems. *J. Transp. Geogr.* 2001, 9, 173–186.

Strand, A., Engebretsen, Ø., Kwong, C., Isberg, L., og Christiansen, P. (2013). Transportkonsekvenser av ulike utbyggingsalternativer i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Oslo: *Transportøkonomisk institutt*.

Strand, A., & Kolbenstvedt, M. (2014). Samordnet areal- og transportplanlegging – statlige føringer. Hentet fra <https://www.tiltak.no/0-overordnede-virkemidler/0-1-miljoe-lover-og-retningslinjer/0-1-2/>. (Lest 10.05.2020)Tennøy, A. (2012). *How and why planners make plans which, if implemented,*

cause growth in traffic volumes. Explanations related to the expert knowledge, the planners and the plan-making processes. PhD thesis 2012:01. Ås: Norwegian University of Life Sciences, Department of landscape architecture and spatial planning.

Tennøy, A., Hansson, Lisa., Lissarandrello. & Enza., Næss, P. (2016). How planners' use and non-use of expert knowledge affect the goal achievement potential of plans : Experiences from strategic land-use and transport planning processes in three Scandinavian cities. *Progress in Planning*.

Thomsen, J. (2002). *Magt og indflydelse*. 1 utg. Aarhus: Aarhus universitet

Toftdahl, H. & Reinvang, R. (2013). Næringsutvikling i Osloregionen – vekstmuligheter i alternative utbyggingsmønstre. *Vista analyse*.

Weber, M. (1996). *Economy and Society: An outline of interpretive Sociology*. 1.utg. Bedminister Press

Wolday, F., Næss, P. & Tønnesen, A. (2019). Workplace location, polycentricism, and car commuting. *The Journal of transport and land use Vol. 12. No.1. pp. 785 – 810*

FIGURLISTE

Figur 1: Andel av arbeidstakere som tilbakelegger størstedelen av den daglige reisen til jobben med bil og gjennomsnittlig reiseavstand mellom bolig og arbeidsted blant ansatte på arbeidsplasser lokalisert i forskjellig avstand til Oslo sentrum. (Næss, Tønnesen & Wolday 2019, s. 2)

Figur 2: Planleggeres mål, kunnskap og makt har betydning for planens måloppnåelsespotensial. (Tennøy, Hansson, Lissandrello og Næss 2016, s. 17).

Figur 3: Organisering av plansamarbeidet. hentet fra <https://plansamarbeidet.no/om-plansamarbeidet/ansvar/>

Figur 4: Illustrasjon av den valgte strategien (Oslo bystyre og Akershus fylkesting 2015).

Figur 5: Flerkjernet utvikling som normativt mål. (Egenprodusert 2020)

VEDLEGG:

Vedlegg 1:

Intervjuguide.

1. Hva var bakgrunnen for regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus?
2. Hva er formålet med planen?
3. Hva var din rolle i planprosessen?
4. Hvilke aktører var mest sentrale i forhandlingene?
5. Hvordan var maktforholdet mellom planleggere og politikere som var involvert i prosessen?
6. Hvordan vil du karakterisere maktforholdet mellom Akershus fylkeskommune og Oslo kommune?
7. Hvilke politiske hensyn ble tillagt mest vekt?
8. Hva er årsaken til at man gikk for en polysentrisk utvikling i istedenfor å konsentrere veksten ytterligere?
9. Hvorfor valgte man å legge opp til at veksten i høykompetanse-arbeidsplasser skal skje på Romerike og i Follo?
10. Hva var rasjonalet bak arbeidsplasslokaliseringen?
11. Hva diskuterte man i forbindelse med arbeidsplasslokaliseringsstrategien?
 - Diskuterte man hvordan den påvirker personbiltransporten?
12. Har du noen tanker om planens målpotensial?

Vedlegg 2:

Dokumentanalyse:

Hørings- og drøftingsuttalelser er hentet fra: <https://plansamarbeidet.no/>

| Høringsinstans: Høringsuttalelser – Arbeidsplasslokalisering | |
|---|---|
| Kommuner i Akershus | |
| <i>Asker kommune</i> | Høringsuttalelse til regional plan: «Valget av Asker sentrum som regionalt tettsted/(by), og Heggedal som lokalt tettsted, med de følger dette får for arealutvikling og tetthet, støttes». Drøftingsinnspill: Ingen vesentlige bemerkninger angående arbeidsplasslokalisering. |
| <i>Bærum kommune</i> | Høringsuttalelser til regional plan: Ingen vesentlige bemerkninger angående parkering eller arbeidsplasslokalisering. Drøftingsinnspill: Ingen vesentlige bemerkninger angående arbeidsplasslokalisering. |
| <i>Enebakk kommune</i> | Høringsuttalelser til regional plan: Om arbeidsplasser «Tilretteleggelse for lokal næringsutvikling og lokale arbeidsplasser er viktig for Enebakk. Kommunen har få arbeidsplasser og høy utpendling i dag, og det er derfor et behov for at det legges til rette for et mer mangfoldig arbeidsmarked i Enebakk. Tilrettelegging for flere arbeidsplasser i Enebakk vil også kunne gi en bedre utnyttelse av kollektivtrafikkens retur-transportkapasitet.» |
| <i>Frogn kommune</i> | Høringsuttalelser til regional plan: Ingen vesentlige bemerkninger angående arbeidsplasslokalisering. Drøftingsinnspill: «Frogn kommune mener at NMBU må ha prioritet og at det gis anledning til å utvikle Ås universitetsby. Universitetsbyen vil gi regionen en tyngde og en trekkraft som regionen trenger.» «Tettsteder i Follo med god kollektivdekning, må gis mulighet til å etablere kompetansearbeidsplasser som ledd i sentrumsutvikling.» |
| <i>Nesodden kommune</i> | Høringsuttalelser til regional plan: Ingen vesentlige bemerkninger angående arbeidsplasslokalisering. Drøftingsinnspill: Ingen vesentlige bemerkninger angående arbeidsplasslokalisering. |
| <i>Oppegård kommune</i> | Høringsuttalelser til regional plan: Ingen vesentlige bemerkninger angående arbeidsplasslokalisering. Drøftingsinnspill: |

| | |
|-------------------------------|--|
| | <p>«Oppegård kommune er enig i at det er ønskelig å styrke Kolbotn som ny by, der en utnytter samspiller mellom boligutvikling og kompetansebasert næringsutvikling på Mastemyr, Rosenholm og Kolbotn sentrum. Tyngdepunktet for utviklingen må være i Kolbotn.»</p> |
| <i>Ski kommune</i> | <p>Høringsuttalelser til regional plan: Ski kommune er opptatt av at det legges til rette for arbeidsplassintensive virksomheter i sørkorridoren.</p> <p>Drøftingsinnspill: «Ski kommune vil også understreke at det er viktig å tilrettelegge for kollektivnære arbeidsplasser, først og fremst kontorarbeidsplasser, i Follo generelt. Dette vil bidra til bedre utnyttelse av transportnettets kapasitet gjennom motstrømsreiser, samtidig som Folloregionen får flere ben å stå på.»</p> |
| <i>Vestby kommune</i> | <p>Høringsuttalelser til regional plan: Ingen vesentlige bemerkninger angående arbeidsplasslokalisering.</p> <p>Drøftingsinnspill: «Knutepunkt som ligger i tilknytning til jernbane/hovedveinett må få utviklingsmuligheter, det vil si at også Vestby sentrum må bli et prioritert utviklingsområde i Follo, ikke bare Ås, Ski og Kolbotn».</p> |
| <i>Ås kommune</i> | <p>Høringsuttalelser til regional plan: Ingen vesentlige bemerkninger angående arbeidsplasslokalisering.</p> <p>Drøftingsinnspill: «Ås kommune støtter forslaget om satsing på konsentrert næringsutvikling noen utvalgte steder i Follo. Ås sentrum, med universitetet i gangavstand, bør være et av disse. Etablering eller utviding av boområder langs akse Drøbak – Ås – Ski, som allerede har et godt kollektivtilbud, vil støtte opp under satsingen»</p> |
| <i>Aurskog-Høland kommune</i> | <p>Høringsuttalelser til regional plan: Ingen vesentlige bemerkninger angående arbeidsplasslokalisering.</p> <p>Drøftingsinnspill: Ingen vesentlige bemerkninger angående arbeidsplasslokalisering.</p> |
| <i>Fet kommune</i> | <p>Høringsuttalelser til regional plan: Ingen vesentlige bemerkninger angående arbeidsplasslokalisering.</p> <p>Drøftingsinnspill: «Det synes mest naturlig å satse videre på de næringsområder og næringsklynger som allerede er etablert. Utviklingen i Lillestrøm- og Kjeller området vil helt sikkert få ringvirkninger også for Fet.»</p> |
| <i>Lørenskog kommune</i> | <p>Høringsuttalelser til regional plan: Ingen vesentlige bemerkninger angående arbeidsplasslokalisering.</p> |

| | |
|---|---|
| | <p>Drøftingsinnspill: «Ahus er et utgangspunkt for å videreutvikle et kompetansemiljø innen life science, og bør sammen med Kjeller kunne bli en bærebjelke for kompetansevirksomhet»</p> |
| <i>Nittedal kommune</i> | <p>Høringsuttalelser til regional plan: Ingen vesentlige bemerkninger angående arbeidsplasslokalisering.</p> <p>Drøftingsinnspill: Ingen vesentlige bemerkninger angående arbeidsplasslokalisering.</p> |
| <i>Rælingen kommune</i> | <p>Høringsuttalelser til regional plan: «Rælingen kommune er bekymret for en massiv og ensidig relokalisering av arealkrevende virksomhet til omlandskommunene til Oslo. Rælingen kommune mener en slik tilnærming til samfunnsutviklingen, kan medføre en lite variert og balanser sammensetning av næringsvirksomhet som kan medføre negative konsekvenser for en bærekraftig utvikling, miljømessig, sosialt og økonomisk for kommunene på Romerike.»</p> <p>Drøftingsinnspill: Ingen vesentlige bemerkninger angående arbeidsplasslokalisering.</p> |
| <i>Skedsmo kommune</i> | <p>Høringsuttalelser til regional plan: Ingen vesentlige bemerkninger angående arbeidsplasslokalisering.</p> <p>Drøftingsinnspill: «Utredningene (Vista Analyse) mer enn antyder at Lillestrøm/Kjeller/Lørenskoger det eneste området på Romerike som har reelt potensial til å tiltrekke seg kunnskapsnæring/kontor i et vesentligomfang, og at det selv her vil være utfordrende å få til. Det er da avgjørende at de riktige grep tas i den videre utviklingen her.»</p> |
| <i>Sørum kommune</i> | <p>Høringsuttalelser til regional plan: Ingen vesentlige bemerkninger angående arbeidsplasslokalisering.</p> <p>Drøftingsinnspill: Ingen vesentlige bemerkninger angående arbeidsplasslokalisering.</p> |
| <i>Samarbeidsrådet for Nedre Romerike (samtlige av kommunene på Nedre Romerike)</i> | <p>Høringsuttalelser til regional plan: «SNR mener premisset om at planen skal komme hele Osloregionen til gode i alt for liten grad blir reflektert i høringsforslaget. Særlig vil SNR peke på dagens ubalanse i næringsstrukturen i Osloregionen knyttet til lokalisering av arbeidsplassintensive virksomheter.»</p> <p>«SNR mener høringsforslaget i for liten grad følger opp hovedmålet om en flerkjernet utvikling, og at planen fremmer tiltak som først og fremst vil bygge opp om en monosentrisk utvikling i Oslo.»</p> |
| <i>Eidsvoll kommune</i> | <p>Høringsuttalelser til regional plan:</p> |

| | |
|----------------------------|---|
| | <p>Ingen vesentlige bemerkninger angående arbeidsplasslokalisering.</p> <p>Drøftingsinnspill: Ingen vesentlige bemerkninger angående arbeidsplasslokalisering.</p> |
| <i>Gjerdrum kommune</i> | <p>Høringsuttalelser til regional plan: «Gjerdrum kommune har kraftig underdekning på arbeidsplasser og stor utpendling. De regionale retningslinjene må ikke være til hinder for at Gjerdrum sikrer nødvendig næringsareal til utvikling av arbeidsplasser i egen kommunen også utenfor Ask sentrum.»</p> <p>Drøftingsinnspill: Ingen vesentlige bemerkninger angående arbeidsplasslokalisering.</p> |
| <i>Hurdal kommune</i> | <p>Høringsuttalelser til regional plan: «Hurdal er positive til at Jessheim /Gardermoen-området er utpekt som et særlig innsatsområde for økt by- og næringsutvikling. Det er viktig at dette understøttes med nødvendig finansiering av statlig og regional infrastruktur, i tillegg til økning i kollektivtilbud.»</p> <p>Drøftingsinnspill: Ingen vesentlige bemerkninger angående arbeidsplasslokalisering.</p> |
| <i>Nannestad kommune</i> | <p>Høringsuttalelser til regional plan: «Nannestad kommune må kunne ha mulighet for utvikling av næring i områder mellom flyplassen og E-16.»</p> <p>Drøftingsinnspill: Ingen vesentlige bemerkninger angående arbeidsplasslokalisering.</p> |
| <i>Nes kommune</i> | <p>Høringsuttalelser til regional plan:«Det er avgjørende at Ullensaker og Øvre Romerike ikke bare er en lager- og logistikk enklave. Det er en uttalt strategi at det skal legges til rette for kompetansemiljø med flere kontorarbeidsplasser og flere kompetansebedrifter og kompetansearbeidsplasser i Jessheim/Gardermoen-regionen i årene fremover.»</p> <p>Drøftingsinnspill: Ingen vesentlige bemerkninger angående arbeidsplasslokalisering.</p> |
| <i>Oslo Bystyret</i> | <p>Drøftingsinnspill: «Kommunen vil også understreke at det er viktig at man prioriterer en konsentrert satsing på tilrettelegging for arbeidsplassintensive arbeidsplasser i nordøst- og sydkorridoren. Dette vil bidra til bedre utnyttelse av transportnettets kapasitet gjennom motstrømsreiser, samtidig som at regionen får flere ben å stå på.»</p> |
| <i>Akershus fylkesting</i> | <p>Drøftingsinnspill:</p> |

«Arealintensive arbeidsplasser og besøksintensive offentlige institusjoner som betjener et regionalt marked bør lokaliseres til de største tettstedene som er knutepunkter i det regionale kollektivsystemet. I Akershus vil dette være: •Vest: Asker sentrum, Sandvika og Lysaker/Fornebu •Nordøst: Lillestrøm/Kjeller, OSL/GNP/Jessheim.

Når dobbeltsporet er ferdigstilt vil det være mulig å utvikle samme næringsakse i sør. •Sør: Ski/Ås (NMBU).»

«Kompetanseintensive arbeidsplasser som betjener (offentlig og privat) er avhengig av tilgang på arbeidskraft fra et stort omland, og vice-versa er befolkningen i omlandet til Oslo tjent med god tilgang på mange typer arbeidsplasser. Det er i stor grad kompetansearbeidsplassene som utløser lange pendlingsreiser. Å konsentrere kompetanseintensive arbeidsplasser på utvalgte lokaliteter i nordøstkorridoren og sørkorridoren i knutepunkt vil være viktig for å utvikle motstrømspendling og å utnytte ledig kapasitet i kollektivtrafikken.»

Ullensaker

Høringsuttalelser til regional plan:

Ingen vesentlige bemerkninger angående arbeidsplasslokalisering.

Drøftingsinnspill:

Ingen vesentlige bemerkninger angående arbeidsplasslokalisering.

**Høringsinstans: Høringsuttalelser – Arbeidsplasslokalisering
Kommunale og statlige etater, og interesseorganisasjoner**

Bymiljøetaten, Oslo kommune

Høringsuttalelse til regional plan:

Bymiljøetaten støtter målet om «bedre balanse i transportsystemet som følge av bredere arbeidsplassstilbud».

Sporveien AS

Høringsuttalelser til regional plan:

Ingen vesentlige bemerkninger angående arbeidsplasslokalisering.

Ruter AS

Høringsuttalelser til regional plan:

«Det er særlig viktig at også offentlig institusjoner og servicetilbud lokaliseres sentralt i byer og knutepunkt.»

Drøftingsinnspill:

Det er viktig å bygge opp under næringsaksen Drammen/Buskerudbyen – Gardermoen som den dominerende næringskorridoren i regionen. I tillegg til dette er det viktig å få ut synergiene ved bygging av ny infrastruktur, samt i større grad å benytte ledig motstrøms kapasitet. I nordøst-korridoren og særlig i vest-korridoren er det bedre kapasitetsmessig balanse, men også her er det betydelig potensiale for flere reiser motstrøms.

| | |
|--|---|
| <p>Fylkesmannen i Oslo og Akershus</p> | <p>Høringsuttalelser til regional plan: «Den regionale planen bør prioritere å bygge rundt knutepunkter og etablerte sentra også innenfor bybåndet. Fylkesmannen anbefaler at dette presiseres i retningslinjene.»</p> <p>Fylkesmannen har ingen kommentarer til arbeidsplasslokaliseringstrategien.</p> <p>Drøftingsinnspill: Ingen vesentlige bemerkninger angående arbeidsplasslokalisering.</p> |
| <p>Statens vegvesen</p> | <p>Høringsuttalelser til regional plan: «Planen omfatter ikke regionale parkeringsnormer, dette er en svakhet. Stramme parkeringsnormer i tettstedene er viktig for å få flere til å reise kollektivt, spesielt i tettstedene. Vi ser også at ulikheter i parkeringsnormene mellom kommunene har gitt en uheldig konkurransevridning mellom kommunene og økt bilbruk ved at virksomheter ikke lokaliseres der de bør ut fra en samlet areal- og transportplanvurdering.»</p> <p>Drøftingsinnspill: «Det viktigste grepet på kort sikt er at arealintensive arbeidsplasser og besøksintensive arbeidsplasser som betjener regionen bør lokaliseres i de beste knutepunktene og arealer må avsettes til slik virksomhet.»</p> |
| <p>Naturvernforbundet Oslo og Akershus</p> | <p>Høringsuttalelser til regional plan: «Regional plan bør stille strengere krav til kommunens parkeringspolitikk».</p> |
| <p>NHO Oslo og Akershus</p> | <p>Høringsuttalelser til regional plan: «ATP signaliserer at hver kommune skal få et vekstsentra, noe som fremstår som mer et likebehandlingsprinsipp fremfor en strategisk vurdering av hvilke områder som egner seg for videre utvikling. NHO OA mener ATP utelukkende burde prioritere de stedene som egner seg for fortetting basert på potensialet for kollektivtransport, boliger og næringsutvikling.»</p> |
| <p>Hovedorganisasjonen Virke</p> | <p>Høringsuttalelser til regional plan: «Høringsforslagets fokus på lokalisering av arbeidsplassintensive virksomheter ved kollektivknutepunkter ut fra transportmessige hensyn, må derfor balanseres bedre mot hensynet til flerfunksjonalitet i sentrum. God generell tilgjengelighet som forutsetning for lønnsom drift av et variert tilbud av besøksrettet virksomhet er viktigere enn å legge til rette for arbeidsintensive virksomheter som finansinstitusjoner og offentlig eller privat administrasjon. Slik virksomhet er viktig nok, men bidrar dessverre erfaringsmessig ikke til levende bysentra slik høringsforslaget legger til grunn»</p> |

«Et hensiktsmessig og forutsigbart parkeringstilbud er i de fleste tilfeller en forutsetning for flerfunksjonell, forretningsmessig virksomhet også i nye attraktive bysentra. God tilgjengelighet også på den måten, er nødvendig for å opprettholde det varierte handelstilbudet et attraktivt sentrumsområde må ha for at publikumstilbudet vil være bredt nok i konkurranse med eksterne kjøpesenteretableringer. Tilgjengelig parkering til riktig pris er veien å gå»

«En særlig innsats for by- og næringsutvikling ved Gardermoen/Jessheim, Lillestrøm/Lørenskog og Ski/Ås er antakelig et klokt grep.»

*Oslo Håndverks- og
Industriforening*

Høringsuttalelser til regional plan:

«OHIF er forundret over at gode parkeringsmuligheter ikke er en del av målene i planen. Selv om de regionale arbeidsplassintensive områdene blir lokalisert ved viktige kollektivknutepunkter tilknyttet jernbanenettet og man sikrer god tilgjengelighet fra hele regionen»

*Oslo Handelsstands
Forening*

Høringsuttalelser til regional plan:

«Utvikling av kundeintensiv handel og service er svært viktig for å sikre knutepunktens utvikling. Denne næringen står for ca. 117000 årsverk i regionen, og øker til ca. 165000 årsverk om vi tar med ringvirkningene av handel og service. Næringen bidrar med om lag 35 mrd. kroner i skatter og avgifter i året, og er derfor av den aller største betydning for regionen. Samtidig er handel og service ikke gitt særlig prioritert i høringsforslagets problematisering av næringsutvikling i regionen. Det vises ellers til eksterne dokumenter og pågående planutvikling. Vi oppfatter at dette er et gjennomgående problem, også når vi ser på underlagsrapporten fra Vista Analyse fra 2013, der handel og service etter vår mening ikke blir vurdert særlig høyt sammenliknet med f.eks. «kompetansesarbeidsplasser». (Blant annet fremheves lokaliseringspreferanser for kunnskapsbedrifter som svært viktig, mens vi vil fremheve at handel og service er enda mer avhengig av lokaliseringspreferanser).»

*Gardermoen
Businesspark*

Høringsuttalelser til regional plan:

«Vi er enige i anbefalingen om å se Gardermoen, næringsområdet mellom flyplass og E6 og Jessheim, i en slik sammenheng, og for åpning for mer arbeidsplassintensive virksomheter i parken. Gardermoen Businesspark bør ha potensiale til å romme 20-40 000 arbeidsplasser i fremtiden og blir som sådan en regional og nasjonal møteplass for alle typer næringer, med bærekraftig og miljømessig tilgjengelighet.»



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway