



Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

**Masteroppgave 2021 30 stp**  
Fakultet for landskap og samfunn

# **Kommuneplanens arealdel som et strategisk verktøy: plansystem og strategisk praksis i Lillestrøm kommune**

The municipal land-use plan as strategic tool:  
planning system and strategic practices in  
Lillestrøm municipality

**Dalia Sofie Fakhrzad**  
By- og regionplanlegging

## Forord

Etter 5 år som student, er masteroppgaven endelig klar for levering. Arbeidet med den har vært en innholdsrik reise. Jeg må rekke en stor takk til alle som har vært involvert.

Først vil jeg takke alle informantene som tok seg tid til å delta på intervju og for å ha vist interesse for oppgaven min. Takket være dere, har jeg fått tilgang på nødvendige materialer som har vært grunnleggende for gjennomføring av denne oppgaven.

Jeg vil rette en stor takk til min hovedveileder Marius Grønning som har vært en pådriver til å kontekstualisere dette prosjektet. Det å skrive en masteroppgave kan til tider føles krevende, men han har utvilsomt gjort opplevelsen bedre. Takk for alle verdifulle råd og tilbakemeldinger.

Til slutt vil jeg vie en stor takk til min familie, samboer og venner som har vist interesse og støttet meg under hele prosessen.

*Jeg håper at denne avhandlingen kan bidra positivt til å løfte frem en viktig diskurs i norsk planleggingspraksis.*

Sandvika, desember 2021

Dalia Sofie Fakhrzad

## Sammendrag

I 2008 fikk vi en ny plan- og bygningslov som satte bærekraftig utvikling på agendaen. Likevel ser vi at mye av dagens utvikling er basert på vilkårlig planlegging og at kommunens målsetninger ikke alltid holder mål i fysisk planlegging. Dette resulterer i at vi ser at stort avvik mellom kommunens målsetninger og den fysiske virkeligheten. I ytterste konsekvens saboterer dette for formålet med planleggingen som er at den bygger på verdiene om bærekraftig utvikling. Siden bærekraft utvikling favner bredt, innebærer det at planlegging blir et viktigere verktøy innfor flere politikkområder, som også løser store samordningsoppgaver. Dette innebærer at kommunen må innta en mer proaktiv rolle i utviklingen av steder og byer. Like fullt kan vi se at mye planlegging er ren saksbehandling av private planinitiativer. Strategisk planlegging som tilnærming er avgjørende for å kunne møte mange av dagens største utfordringer. For å sikre politisk styringskontroll må kommuneplanens arealdel ha en legitimitet som muliggjør at kommunen, med lovhjælp, kan utvikle samfunnet i en bærekraftig retning.

Litteratur om strategisk planlegging har blomstret de siste tiårene, i blant snakker man om et strategisk skifte også i norsk planlegging. Likevel jobber kommunen, som arealmyndighet, i hovedsak med de tradisjonelle plantypene som er juridisk bindende og som regulerer arealene. I denne oppgaven ser vi på hvilke erfaringer man har gjort i Lillestrøm kommune med strategier og samordningsoppgaver.

Først ser vi på systemutviklingen nasjonalt, hva man gjorde med plan- og bygningsloven for å kunne planlegge på en strategisk måte. Vi identifiserer hvilke strategiske funksjoner som har blitt styrket i plansystemet og hvilke virkemidler som ble innført for å bygge opp under disse. Deretter studerer vi noen konkrete planprosesser som har funnet sted i kommunen. Ved å undersøke hva slags overordnet grep kommunen har tatt for sin utvikling, i uformelle og formelle planer, hvordan kommunen tolker sitt strategiske handlingsrom, og hvordan strategier implementeres i mere detaljerte avklaringer og planer, får vi et bilde av hvordan plansystem og strategiske virkemidler utnyttes i dagens praksis.

Det viktigste overordnede verktøyet kommunen har til å styre sin romlige utvikling i et langsiktig perspektiv, er kommuneplanen og ikke minst arealdelen, som har virkemidlene til å disponere arealer og styre utviklingsprosessene over tid. Undersøkelsen av senere utvikling av plansystemet og praksis i Lillestrøm kommune, gir oss en pekepinn på hvordan kommuneplanens arealdel har fått et viktig strategisk innhold og hvordan man best kan utnytte dette verktøyet til strategiarbeid.

## Abstract

The Planning and Building Act of 2008 brought sustainable development to light within contemporary planning. Planning appears to be arbitrary, resulting in less-than-ideal results of the physical planning. Furthermore – there seems to be a substantial disconnect between municipalities self-reported predetermined targets and the empirical observations. Consequently, the underlying target of sustainable development is undermined. Sustainable development, as a broader societal value, underscores the importance of planning within several areas of policy. This calls upon municipalities to undertake a more proactive approach to executing city- and regional development. Contemporary planning also seems, at times, reduced to case processing of private initiatives. Incorporating strategic planning as an approach to development appears crucial in facing contemporary challenges. To ensure political control, the area-section of the municipal plan must be legitimate, permitting the municipality to develop society in a sustainable manner with legal authority.

The literature of strategic planning has been significantly expanded the latter decades – and talk of a “strategic shift” is evident also in Norwegian planning. As the land-use authority, the municipalities are mainly concerned of the traditional approaches to planning – which are legally bound and regulate the areas. This thesis examines the experiences of strategizing in Lillestrøm municipality.

First – we examine the national revision of the planning-system. We identify the strengthened strategic functions, and reveal actions that were implemented to aid these. Subsequently we study some concrete planning-processes that have taken place in Lillestrøm. By examining what kind of overall action the municipality has taken for its development, in informal and formal plans, how the municipality interprets its strategic scope for action, and how strategies are implemented in more detailed clarifications and plans, we get an impression of how planning systems and strategic instruments are currently being utilized.

The critical tool to manage a municipality’s spatial development in a long-term perspective is the municipal plan, particularly the area part, which has the tools to dispose of areas and manage the development processes over time. The study of later development of the planning system and practice in Lillestrøm municipality, gives us a clue as to how the municipal land-use plan has been provided necessary strategic content - and how this should be utilized as a tool for strategy.

# Innholdsfortegnelse

|  |           |
|--|-----------|
| <b>KAPITTEL 1 HVORFOR STRATEGISK PLANLEGGING?</b> .....  | <b>8</b>  |
| 1.0 TEMA FOR OPPGAVEN .....  | 9         |
| 1.2 FORSKNINGSSPØRSMÅL .....   | 10        |
| 1.3 OPPGAVENS STRUKTUR .....   | 13        |
| <b>KAPITTEL 2 METODOLOGI</b> .....   | <b>15</b> |
| 2.0 METODE .....   | 16        |
| 2.1 KVALITATIV FORSKNINGSTILNÆRMING .....  | 16        |
| 2.2 EN KVALITATIV KASUSSTUDIE .....  | 16        |
| 2.3 ABDUKTIV TILNÆRMING .....  | 18        |
| 2.4 VALG AV INFORMANTER .....  | 18        |
| 2.5 DATAINNSAMLING .....   | 19        |
| 2.6 ETISKE HENSYN: INFORMANT, SAMTYKKE OG BRUK AV SITATER .....  | 20        |
| 2.7 REPRESENTATIVITET, RELIABILITET OG VALIDITET .....   | 21        |
| <b>KAPITTEL 3 PLANLEGGING I ET STRATEGISK PERSPEKTIV</b> .....   | <b>24</b> |
| 3.0 PLANLEGGING I ET STRATEGISK PERSPEKTIV .....   | 25        |
| 3.1 STRATEGISK ROMLIG PLANLEGGING .....  | 25        |
| 3.2 TEORIEN UT AV KONTEKST? .....  | 28        |
| 3.3 STRATEGISK ROMLIG PLANLEGGING I NORSK KONTEKST: SKILLET MELLOM REGULATORISKE, TRANSFORMATIVE OG STRATEGISKE FUNKSJONER ..... | 29        |
| 3.3.1 <i>Regulatoriske funksjoner (regler)</i> .....   | 30        |
| 3.3.2 <i>Transformative funksjoner (endringer)</i> .....   | 32        |
| 3.3.3 <i>Strategiske funksjoner (programmering og strukturert beslutning)</i> .....  | 34        |
| 3.4 I SAMSPILLET MELLOM STRATEGISKE OG REGULATORISKE FUNKSJONER .....  | 36        |
| <b>KAPITTEL 4 DEN STRATEGISKE VENDINGEN I NORSK PLANLEGGING</b> .....  | <b>41</b> |
| 4.0 PLAN- OG BYGNINGSLOVEN AV 2008 .....   | 42        |
| 4.1 <i>Strategisk vending: bærekraftig utvikling</i> .....   | 43        |
| 4.2 STRATEGISK VENDING: INSTITUSJONELT TYNGDEPUNKT .....   | 44        |
| <b>KAPITTEL 5 IDENTIFISERING AV STRATEGISKE VIRKEMIDLER I DET NORSKE PLANSYSTEMET</b> .....                                      | <b>48</b> |
| 5.0 BEHOV FOR STRATEGISK VERKTØY .....   | 49        |
| 5.1 PLANPROGRAM .....  | 49        |
| 5.1.1 <i>Planprogram for kommuneplanens arealdel</i> .....   | 51        |
| 5.2 HENSYNSSONER .....   | 57        |
| 5.2.1 <i>Oppsummering hensynssoner</i> .....   | 65        |
| 5.3 KOMMUNAL PLANSTRATEGI .....  | 66        |
| 5.3.1 <i>Behovsstyrt planlegging</i> .....   | 67        |
| 5.3.2 <i>Verktøy for prioritering av planoppgaver</i> .....  | 68        |
| 5.3.3 <i>Arena for samordning på tvers av kommune- og fylkesgrenser</i> .....  | 68        |
| 5.3.4 <i>Retningsgivende planverktøy</i> .....   | 69        |
| 5.3 STRATEGISKE VERKTØY - OPPSUMMERING: .....  | 71        |
| <b>KAPITTEL 6 EN FORTELLING OM BYUTVIKLINGEN AV LILLESTRØM: I SPENNET MELLOM PROSESS OG VISJON</b> .....                         | <b>73</b> |
| 6.0 BAKGRUNN FOR ANALYSEN .....  | 74        |
| 6.1 LILLESTRØM KOMMUNE .....   | 76        |
| 6.3 LILLESTRØM BY .....  | 78        |
| 6.3.1 <i>Kunnskapsbyen Lillestrøm</i> .....  | 80        |
| 6.3.2 <i>Ny by- organisering fra 2021</i> .....  | 80        |

|  |            |
|--|------------|
| 6.4 UFORMELLE STRATEGIPLANER SOM FUNDAMENT FOR KOMMUNEPLANENS AREALDEL 2011 .....                  | 81         |
| 6.4.1 STRAKKS-prosjektet .....   | 81         |
| 6.5 URBAN- OG BYUTVIKLINGSSTRATEGI – SKEDSMO KOMMUNE .....   | 85         |
| 6.6 KOMMUNEPLANENS AREALDEL 2011-2022: MED STÅENDE ORDRE «FÅ NÆRING INN TIL BYEN!» .....           | 89         |
| 6.6.1 Kommunens styringsrolle: områderegulering i en prioritert rekkefølge .....                   | 91         |
| 6.7 SNØHETTA – KOMMUNEN TRÅKKER FEIL .....   | 103        |
| <b>KAPITTEL 7 ANALYSE OG DRØFTING AV SITUASJONER MAN KAN LÆRE AV .....</b>                         | <b>109</b> |
| 7.0 HAR VI ET BEHOV FOR TEORETISERING OG BEGREPSAVKLARING AV «STRATEGI» I NORSK PLANLEGGING? ..... | 110        |
| 7.0 Begrepet «strategi» .....  | 111        |
| 7.1 Tidspress og ressursutfordringer .....   | 113        |
| 7.3 Kommunens strategiske grep .....   | 117        |
| <b>KAPITTEL 8 KONKLUSJON .....</b>   | <b>119</b> |
| 8.0 KONKLUSJON .....   | 120        |
| <b>KAPITTEL 9 REFERANSELISTE .....</b>   | <b>122</b> |
| 9.0 REFERANSELISTE .....   | 123        |
| 9.1 FIGURLISTE .....   | 126        |

# **Del I**

## **Kommunens arealdel som et strategisk verktøy**

Denne delen danner grunnlaget for oppgavens problemstilling. Vi skal gi en gjennomgang av oppgavens aktualitet og forklare hvorfor det er viktig å belyse dette tema i dag. Oppgavens oppbygning er også fremstilt i denne delen.





# **Kapittel 1**

## **Hvorfor strategisk planlegging?**

Dette kapitlet gir en introduksjonen til oppgavens tema og problemstillinger, og i tillegg kommenteres den samfunnsmessige relevansen av studien. Hensikten er å løfte frem strategisk planlegging som en viktig og nødvendig diskurs i norsk planleggingspraksis. Oppgavens struktur er også fremstilt i denne delen.

## 1.0 Tema for oppgaven

Den som evner å utnytte kommuneplanens areadel fullt ut som et strategisk verktøy, knekker en nøtt i norsk planlegging. Lillestrøm kommune (tidligere Skedsmo kommune) har de siste tiårene utviklet flere strategier som har vært viktig for kommunens utvikling og var dessuten en av de første kommunene til å vedta sin kommuneplan etter ny plan- og bygningslov, under et år etter at loven trådte i kraft. Mens Lillestrøm kan ses som en foregangskommune, så har man gjort erfaringer med at planer og virkelighet ikke alltid henger sammen. Er det plansystemet vårt som har en svakhet, eller er det metodene som får strategier og arealer til å henge sammen som er utfordringen? I denne oppgaven skal vi se hvordan planprosessene har vært i Lillestrøm kommune og utforske kommuneplanens areadel som et strategisk verktøy.

I Norge har kommunestyret den såkalte planmyndigheten med suveren rett til å vedta fysiske planer gjennom kommuneplanens arealdel. Det innebærer i praksis at organiseringen av planarbeidet er kommunens ansvar og kommunen skal drive den lovbestemte planprosessen og fatte vedtak. Plan- og bygningsloven av 2008 (PBL2008) er innrettet med flere bestemmelser som legger føringer for planprosessen i sin helhet, med stiller få absolutte krav til hvordan kommunen skal forme sin samfunnsplanlegging (NOU 2003:14). Arealplanen er en overordnet og langsiktig plan som fastlegger arealer for vern, utbygging og fremtidig arealbruk. Kommuneplanens arealdel er derfor det viktigste planverktøyet som kan sikrer gjennomføring av fysiske tiltak basert på lokalpolitiske mål.

Behovet for planlegging oppstår som regel i skjæringspunktet mellom krav til lovbestemte planprosesser (gitt etter PBL) og samfunnsendringer. For å møte endringene kreves det tydelige planer med klare strategier som gjør det lettere for kommunen, tiltakshaver og innbyggere å følge opp politiske målsetninger. Dersom kommunen mangler klare planer for fremtiden, blir resultatene uklare mål og uklare metoder for hvordan målene skal nås over tid. Det øker også risikoen for å treffe feilaktige beslutninger som kan gi enorme konsekvenser (Hanssen og Skogheim 2019, Sander 2019). I de siste årene har det strategiske perspektivet i by- og regionplanlegging fått stor betydning for norsk planleggingspraksis. I 2008 vedtok Regjeringen en ny plan- og bygningslov som utfordrer det tradisjonelle synet på hva

planlegging handler om, hvorfor vi skal planlegge og på hvilke måter planlegging kan møte samfunnsbehov.

Over tid har kravene til kommuneplanleggingen i større grad handlet om konsekvenser og bærekraftig utvikling. Dagens PBL styrker arealplanen som et planleggingsverktøy og trekker kommunens rolle langt mer aktivt og forpliktende inn i planprosessene (NOU 2003:14). Kommuneplanens arealdel har i økende grad kommet til å regnes som en «forhandler» i skjæringspunktet mellom politiske målsetninger og fysiske tiltak. Plan- og bygningsloven innførte i 2008 nye strategiske verktøy med intensjonen om å gi bedre strategiske rammer for styring av arealutviklingen på lokalt nivå. Tanken er at kommunens arealdel i større grad enn tidligere skal kunne samordne og koordinere sektorinteresser og allmenninteresser og legge til rette for en ønsket utvikling basert på politiske målsetninger.

Verktøyene gir kommunen et beredskapsmiddel til å styre og forme utviklingen med hjemmel i loven. Imidlertid viser evalueringen av PBL av 2008, at det strategiske potensialet i planverktøyene i liten grad tas ut av kommunene i praksis (Hanssen og Aarsæther 2018, Holsen 2017 i: Hanssen og Skogheim 2019). En utfordring med dagens planleggingspraksis er derfor at planmyndigheten fremdeles planlegger etter den tradisjonelle regulatoriske planleggingstilnærmingen, der kommunen i større grad har en saksbehandlingsrolle. Det uttrykker en passivitet og ansvarsfraskrivelse til samfunnsplanleggingen. Kommunen som planmyndighet bør være proaktiv og institusjonere sin rolle som en aktiv samfunnsutvikler og ikke en tilrettelegger.

## **1.2 Forskningsspørsmål**

Det kan være mange grunner til at man velger å revidere et lovverk. For denne avhandlingen er det særlig tre strukturelle endringer av plan- og bygningsloven som er relevante. Det ene er implementeringen av bærekraftig utvikling i lovens formålsparagraf. Den andre er innføringen av en rekke nye strategiske planverktøy, og til slutt en håndhevelse av PBL som en felles arena for koordinering og samordning av sektorinteresser. Den plantypen som samler disse trådene i størst grad er kommuneplanens arealdel.

Dagens PBL gir nødvendige forutsetningen for at kommunen skal kunne eie, styre og organisere planprosessen selv. Spørsmålet blir hvorvidt, eller hvordan kommunen anvender de strategiske planverktøyene i arbeidet med kommunens arealdel – og i tilfellet hva står på spill dersom kommunen ikke planlegger strategisk? Jeg stiller derfor følgende hovedspørsmål for denne oppgaven:

### ***Hvordan kan man best utnytte kommuneplanens arealdel på en strategisk måte?***

For å svare på dette spørsmålet er det første vi må sette oss inn i hvilke strategiske verktøy som ble innført med den nye plan- og bygningsloven. Det er ikke hensiktsmessig å gi en total oversikt, men heller å identifisere tre ulike typer verktøy som skal bidra til at systemet henger sammen som helhet. For å sikre en slik sammenheng kreves et verktøy som gir oversikt over hvilke planer man trenger å lage for å styre de ulike prosessene i kommunen. Man trenger også et verktøy som gjør det mulig å organisere hvordan de ulike aktørene bidrar inn i prosessen med utarbeidelsen av hver enkelt plan. Dessuten trenger man et virkemiddel som kobler ulike plantyper til hverandre, fra overordnede planer til mer detaljerte avklaringer. Disse funksjonene i plansystemet sammenfaller med innføringen av kommunal planstrategi (§10-1), planprogram for hver enkelt plan (§4-1) og hensynssoner som overlapper arealformål (§ 11-8). En viktig underproblemstilling er derfor å finne ut:

#### **P1) Hva var bakgrunnen for innføringen av disse virkemidlene, og hva slags kapasitet gir det kommunen til å følge opp prosessene og utviklingen?**

Fra disse virkemidlene ble innført, kan man se endringer i måten man har praktisert planlegging på? I tilfellet hvilke? I Lillestrøm var man i gang med strategiske prosesser før den nye plan- og bygningsloven trådte i kraft. Dette førte frem til uformelle strategiske styringsdokumenter, det vil si planprodukter som ikke inneholdt virkemiddel med hjemmel i plan- og bygningsloven. Kommuneplanens arealdel, en formell plantype som har slike virkemidler, blir da et avgjørende verktøy for å implementere strategiene. En avgjørende problemstilling blir da:

**P2) Kan man gjenkjenne trekkene ved strategisk planlegging i kommuneplaner for Lillestrøm kommune som har blitt vedtatt etter at den nye plan- og bygningsloven trådte i kraft?**

Spørsmålet er hvordan man i en ny generasjon formelle planer etter ny lov utnyttet de strategiske virkemidlene man da fikk tilgang på til å implementere det strategiarbeidet kommunen hadde jobbet med i årene før. Når man setter seg inn i teori om strategisk planlegging fremstilles dette som en egen type planlegging som skiller seg fra den tradisjonelle regulatoriske arealplanleggingen. Med dette perspektivet kan det oppstå unødvendige misforståelser. Når vi snakker om en strategisk vending i ny plan- og bygningslov, der planlegging skal være den sentrale arenaen for å ta beslutninger om arealbruk, så kan vi se at det har blitt innført nye strategiske virkemidler, men ingen ny strategisk plantype. Med andre ord må vi forstå strategisk planlegging som en måte å planlegge på med de plantypene vi har. Dersom man ikke bruker kommuneplanens areadel fullt ut til dette, hvilke metoder har kommunen hatt for å gjennomføre sine strategier? Denne problemstillingen vil belyses gjennom følgende spørsmål:

**P3) I et utvalg senere eksempler, hvordan har Lillestrøm kommunene håndtert store koordineringsoppgaver knyttet til sin romlige utvikling?**

Når kommunen ikke klarer å målbære sine interesser og nå vedtatte politiske målsetninger gjennom planleggingen, så oppstår en rekke sentrale spørsmål knyttet til planleggingens rolle i samfunnet, som berører både plansystemet vi har innført og hvordan planleggingen praktiseres. Det finnes mye litteratur fra ulike fagdisipliner som drøfter dette. Vi skal her konsentrere oss om sammenhengene mellom hvordan kommunen tolker sin styringsrolle og hvilke virkemidler de anvender i planleggingen for å opprettholde denne rollen. Dette innebærer en mer teknisk betraktning av problemet, det vil si hvordan kommunens stab av planleggere arbeider for å sikre konsistens mellom planer og gjennomført resultat. Det overordnende verktøyet for kommunens disponering av sine arealer, og dermed også et avgjørende verktøy for samordning av prosessene, er kommuneplanens areadel. Vi skal derfor fokusere på denne plantypen, og stille spørsmålet:

**P4) I hvilke situasjoner gjør behovet for strategisk planlegging seg gjeldene i praksis, og kunne man utnyttet virkemidlene bedre i de analyserte eksemplene fra Lillestrøm?**

Lillestrøm har vært en foregangskommune, med både strategiarbeid og fordi de var tidlig ute med å vedta kommuneplan etter ny plan- og bygningslov. Mange kommuner så mot Lillestrøm i tiden som fulgte. Hensikten er ikke å evaluere hvordan planleggere i Lillestrøm kommune løser sine oppgaver, men å lære av erfaringene man har gjort som på flere måter har eksempelets makt.

### **1.3 Oppgavens struktur**

Oppgaven er inndelt i tre deler, som videre er delt inn i flere kapitler. I nåværende del (1), har vi allerede introdusert bakgrunnen for oppgavens tema og problemstilling(er), og i tillegg kommentert den samfunnsmessige aktualiteten. I samme del tar vi for oss hvilke metodologiske tilnærminger som gjør seg gjeldende i denne oppgaven og gir et teoretisk rammeverk som grunnlag for analysen og slutningene i del 2 og 3. I del 2 gjør vi en mer inngående analyse av hvilke strategiske virkemidler plan- og bygningsloven gir og Lillestrøm kommunes bruk av kommuneplanens arealdel i arbeidet med byutviklingen. Dette sees mot de teoretiske tilnærmingene fra kapittel 3. I del 3 diskuterer vi funnene i del 2, og avslutter med en sammenfattende konklusjon.



# Kapittel 2

## Metodologi

I dette kapitlet presenterer vi det metodologiske grunnlaget for studien. Kapitlet følger opp data innhentet gjennom intervjuer av to informanter i perioden oktober - november 2021. Vi vil diskutere datainnsamlingen og analysearbeidet, men også belyse analysens forskningsetiske hensyn. Vi avslutter kapitlet med en gjennomgang av studiens validitet og reliabilitet.



## **2.0 Metode**

Denne oppgaven er basert på en kvalitativ forskningstilnærming. Formålet med anvendt metode er å danne dypere innsikt i Lillestrøms egne refleksjoner og tolkninger rundt kommunens styringsrolle i arbeidet med kommuneplanens arealdel, men også kommunen betrakter plan- og bygningslovenes strategiske virkemidler og bruken av de i planleggingen.

### **2.1 Kvalitativ forskningstilnærming**

Samfunnsvitenskapelig forskning skiller som regel mellom to standardiserte metoder. Disse er kvalitative og kvantitative metoder. Kvalitative og kvantitative metoder defineres ut fra hvilken type data som analyseres. Kvalitativ forskning samler deltakernes erfaringer, oppfatninger, prosesser og atferd (Tenny et al. 2021) gjennom blant annet strukturerte og ustrukturerte intervjuer, fokusgrupper og deltakersobservasjoner. I den kvalitative tilnærmingen får deltakeren selv mulighet til å uttrykke hva de tenkte, følte og opplevde på et bestemt tidspunkt eller under en hendelse av interesse (Bhattacharjee 2012).

Bhattacharjee (2012) mener at styrken i kvalitativ analyse er å "sansegjøre" eller forstå et fenomen, som gir dypere innsikt i virkelige problemer. En kreativ og undersøkende fremgangsmåte er nødvendig for kvalitativ analyse. Analysen kan være strukturert som en frittstående studie, utelukkende basert på kvalitative data, eller den kan være en del av en forskning med blandede metoder som kombinerer kvalitative og kvantitative data. I denne oppgaven har det vært hensiktsmessig å anvende den kvalitative tilnærmingen. Oppgaven tar for seg spørsmål rettet mot planlegging i praksis og er derfor strengt avhengig av å samle inn erfaringer og refleksjoner fra informanter. Anvendelse av den kvalitative metoden har vært nødvendig for danne et større bilde av det sosiale fenomenet som undersøkes.

### **2.2 En kvalitativ kasusstudie**

Ifølge Thagaard (2018) er kasusstudie en metode for å intensivt studere et fenomen over tid, på et eller flere steder. Tenny et al. (2021) presiserer videre at metoden har unike styrker som gir forskningstilnærmingen en særegen fleksibilitet. De peker særlig på tre egenskaper ved metoden som styrker den: 1) For det første kan kasusforskning brukes til enten teoritesting eller fortolkende «teoribygging». Dette betyr at forskningsprosessen ikke trenger å begynne med at konstruksjonene av interessene (teorien) er kjente på forhånd, men at interessene

dukker opp fra empiriske observasjoner løpende etter hvert som forskningen skrider frem. 2) For det andre kan forskningsspørsmålene endres underveis i forskningsprosessen, dersom de opprinnelige spørsmålene viser seg å være mindre relevante eller fremtredende. 3) For det tredje kan kasusforskning gi en mer kontekstualisert og mer autentisk tolkning av fenomenet som studeres enn de fleste andre forskningsmetoder, i kraft av sin evne til å fange et rikt utvalg av kontekstuelle data (Bhattacharjee 2012).

Selv om kasusforskning med sine styrker kan bidra til å fange opp en mengde observasjoner – også i tilfeller der studien har et begrenset fåtall intervjuobjekter – har kasusforskning også noen iboende svakheter. Kasusstudien involverer ingen «eksperimentell kontroll» som kan medfører en svak gyldighetsgrad i studiens slutninger (Hellevik 2016). Dette fordi funnene noen ganger kan kritiseres for være av subjektiv art, som i tur kan gjøre det vanskelig å generalisere slutningene fra en kasusstudie til andre kontekster eller organisasjoner (Wæhle og Dahlum 2020).

I forarbeidelsen til prosjektet gjennomførte vi en kartlegging av tre ulike kommuner med tre ulike problemstillinger som kunne være aktuelle for oppgavens tema. Disse var Drammen, Kristiansand og Lillestrøm kommune. Fellesnevneren for alle kommunene er at de nylig har vært igjennom en kommunesammenslåing. Problemstillingen i Drammen rettet seg mot kommunens styringsrolle i relokaliseringen av regionssykehuset. Spørsmålet var om kommunen som planmyndighet ved bruk av strategiske virkemidler kunne forankre og styre planprosessene i kommuneplanens arealdel. I dette perspektivet hadde det vært interessant å undersøke hvordan overordnede planmyndigheter kan overstyre arealbruken i kommunen og hvilken betydning det har for kommunens planleggingsrolle. Problemstillingen i Kristiansand rettet seg mot kommunens styringsrolle i arbeidet med motvirkningen av ytterligere nedbygging av jordbruksarealene i kommunen. Når landbruket ikke er en sterk drivkraft, hvordan kan kommunen bruke strategi til å motvirke dette? I dette perspektivet hadde det vært interessant å undersøke hvilke virkemidler kommunen legger til grunn i arbeidet med motvirkningen – i spennet mellom regulatoriske (restriksjoner og vern) og strategiske (bærekraftig handlingsplan) virkemidler.

Av tidsmessige årsaker har det vært hensiktsmessig å avgrense undersøkelsen til én kasus, som for denne oppgaven er Lillestrøm kommune. Dette vil også bidra til at vi kan fange kompleksiteten av et kasus.

### **2.3 Abduktiv tilnærming**

Opgavens forskningsspørsmål er i stor grad formet etter et behovsgrunnlag som både har blitt avdekket før forskningsprosessen, men også underveis. Abduktiv tilnærming, også betegnet som abduktivt resonnement, kan forstås som en motreaksjon på svakheter forbundet med deduktive og induktive tilnærminger (Thagaard 2018). Et abduktivt resonnement søker å forklare det eksisterende spekteret av teorier etter, eller parallelt med forskningens empiriske observasjoner. I den abduktive tilnærmingen snur forskeren om hvilken rekkefølge forskningen trer frem i. I tilnærmingen ser forskeren først på det lovmessige (teori), deretter ser man på resultatet (empirien), også sidestilles teorien og empirien i en drøftelse av caser (undersøkelsen).

Hovedformålet med bruken av metoden har vært å belyse et manglende teoretisk grunnlag som samsvarer med oppgavens empiriske funn. Dette betyr ikke at oppgaven ikke anvender et teoretiske rammeverk, snarere viser oppgavens empiriske funn at teorien mangler en adaptasjon til den fysiske virkeligheten – selv om teoriene løfter viktige og verdifulle perspektiver.

Bruken av abduksjon i denne oppgaven kommer til syne i gjennomgangen av oppgavens empiriske funn. Hensikten har vært å utfordre og underbygge gjeldende teorier i gapet mellom teori og praksis. Denne oppgaven har dratt nytte av både den abduktive og kasusrettende forskningsmetoden.

### **2.4 Valg av informanter**

Opgavens analyse bygger på en kvalitativ utspørring av informantene, herunder betegnet som informant A og informant B. Begge informantene representerer kommunen som administrasjon. Informantene innehar på hver sin måte ulike erfaringer knyttet til planprosessene som undersøkes i denne avhandlingen. På grunn av tidsmangel, har vi ikke hatt muligheten til å inkludere utbyggerperspektivet som representant for den private

aktørrollen. For analysen er dette noe uheldig, da en slik innfallsvinkel på problemstillingen kunne nyttiggjort ytterligere refleksjoner.

## **2.5 Datainnsamling**

Ifølge Tenny et al. (2021) bør enhver forsker strebe etter å samle både kvantitative og kvalitative data gjennom en kombinasjon av teknikker som spørreskjemaer, intervjuer, observasjoner, dokumenter eller sekundærdata. I fasen før forskningsprosessen startet – som vi betegner som et «før-stadie» i prosessen – vurderte vi muligheten for ulike typer utspørring. I denne fasen initierte vi til dialogmøter med en rekke fagpersoner fra ulike kommuner der vi i felleskap diskuterte tema for oppgaven. Disse dialogene foregikk i en periode der vi fremdeles var i en utviklings- og formgivningsfase av prosjektet. Likevel har refleksjonene fra møtene på mange måter dannet belegget for problemstillingene i oppgaven, og innledningsvis formet intervju spørsmålene i selve forskningsfasen.

I selve forskningsprosessen har vi vurdert flere intervjuteknikker, blant annet spørreskjema. Et spørreskjema kan gi et større datasett, noe som kan være til fordel for forskningens representativitet og reliabilitet (Hellevik 2016). Imidlertid kan bruken av spørreskjema begrense informantenes svar. I et fysisk intervju der dialogen flyter kontinuerlig, skapes det rom for oppfølgingsspørsmål, noe et spørreskjema ikke er egnet til. På grunnlag av et begrenset antall informanter, har det vært viktig for analysen at spørsmålene går i dybden, og at informantene får mulighet til å fremme digresjoner som kan være til nytte for svarets helhetlige tolkning.

Vi har innhentet data gjennom semi-strukturerte intervjuer. Semi-strukturerte intervjuer sikrer en fleksibilitet der vi kan stille forberedte spørsmål, samt sporadiske spørsmål etter hvert som fremtrer i intervjuet (Hellevik 2016). Tilnærmingen gir forutsetningene for en naturlig dialog mellom forskeren og informanten. Til intervjuene har vi utformet en intervjuguide. Guiden sikrer både at vi får svar på standardiserte spørsmål som vi mener er grunnleggende for oppgaven, samtidig som den gir en viss struktur og retning i intervjuet.

Oppgavens data består i sin ferdige form av taleopptak fra intervjuene, som er blitt transkribert og behandlet i tekstlig format. Informasjonen er inndelt i tematiske kategorier som både fremkommer som sitater i empirien, men også gjengivelse av fortellinger som er innbakt i drøftelsen.

## **2.6 Etske hensyn: Informant, samtykke og bruk av sitater**

Bhattacharjee (2012) fremhever forskningsetikk som det mest grunnleggende innenfor vitenskapelig forskning. Under rekrutteringen av informantene, var det viktig for meg å formidle studienes problemstilling, og hvordan den innhentede informasjonen skal anvendes, så tidlig som mulig. For å betrygge informantene, har vi forsøkt å være så transparente som mulig. Vi har fulgt kravene til informert samtykke slik de defineres av Norsk Senter for Forskningsdata (NSD u.å. a), der informantene har skrevet under et samtykkeskjema. I etterkant har vi også kontaktet informantene for å informere om hvordan siteringene er referert, samt gitt dem tilbud om sitatsjekk før innlevering av oppgaven. En av informantene ba om sitatsjekk og fikk derfor tilsendt alle materialene som er blitt brukt. Den andre hadde ingen innvendinger.

Det fremgår av samtykkeskjema hvilke rettigheter informantene har, og denne formidlingen har vært svært viktig. Samtykkeskjema presiserer at deltakelsen i studien er frivillig, og at informantene har frihet til å trekke seg fra studien til enhver tid uten ugunstige konsekvenser. I tillegg underrettet vi om at det ville bli gjort taleopptak under intervjuet, men at alle dataene vil bli behandlet konfidensielt og slettet i etterkant av innleveringen.

For å verne om informantenes identitet og interesser er begge informantene holdt anonyme i henhold til NDSs veileder (NSD u.å. b). Studiens data er med andre ord ikke knyttet til informantenes navn eller yrkestittel. Oppgavens interesse er rettet mot kommunens rolle som administrasjon i en eller flere bestemte planprosesser. Det har med andre ord ikke vært nødvendig å oppgi hvilken yrkestittel de enkelte informantene har – annet enn at de har vært involvert i planprosessene i egenskap av deres yrker.

## 2.7 Representativitet, reliabilitet og validitet

For å kunne generalisere slutningene i studien, mener Hellevik (2016) at vi er avhengig av en viss grad av representativitet i utvalget. Dersom utvalget, herunder informantene i denne oppgaven, skal oppnå «høyest grad» av representativitet, forutsetter det at den innhentende informasjonen stemmer overens med informasjonen forskeren ville kunnet innhente dersom utvalget utgjorde hele populasjonen (Hellevik 2016).

Representativitet har fungert som en viktig målsetning i denne oppgaven. Imidlertid kunne representativiteten vært bedre, med involvering av flere informanter med ulike fagbakgrunn der dette kunne blitt spesifisert i oppgaven, samt flere aktørroller. På grunn av oppgavens begrensninger, har det vært utfordrende å sikre et stort nok utvalg til å sikre høy grad av representativitet. Vi har imidlertid forsøkt å sikre informantenes respektive perspektiver og erfaringer, som på hver sin måte representerer ulike kategorier/strata innenfor rammene av utvalget (andre med lik yrkesbakgrunn) (Hellevik 2016). Det svake generaliseringsgrunnlaget, reiser spørsmål om studiens reliabilitet og validitet.

Reliabilitet brukes til å måle i hvilken grad en «konstruksjon» (funn) er konsistent eller pålitelig (Bhattacharjee 2012). Med andre ord, betyr dette at dersom vi anvender en bestemt «skala» til å måle den samme konstruksjonen flere ganger, bør resultatene stort sett være de samme hver gang, forutsatt at det underliggende fenomenet ikke endres (Bhattacharjee 2012). Høy grad av reliabilitet gir indikasjoner på den innhentende informasjonen stemmer med virkeligheten. Som tidligere nevnt er kvalitativ metode en måte å "sansegjøre" eller forstå et fenomen på, som krever grad av subjektivitet så vel som kreative fortolkningsevner, som vil være utslagsgivende for studiens resultater. Dette utfordrer naturligvis studiens etterprøvbarehet. Imidlertid har vi forsøkt å være transparent og begrunne prosessuelle valg i prosjektet. Samtidig er vi åpne for at studiens teoretiske rammeverk kan ha påvirket mine oppfatninger og fortolkninger. Imidlertid har vi, så langt det har vært mulig, søkt å opprettholde en objektiv tilnærming til både valg av informanter og mine fortolkninger i forskningsrollen.

Validitet, eller gyldighet, betyr «i hvilken grad man ut fra resultatene av et forsøk eller en studie kan trekke gyldige slutninger om det man har satt seg som formål å undersøke»

(Dahlum 2021). Spørsmålet om validitet, forutsetter at det foreligger et samsvar mellom forskningens problemstilling og undersøkelsene som er foretatt (Hellevik 2016). For å styrke validiteten i forskningsprosjektet, har vi definert et teoretisk rammeverk som avspeiler grunnlaget for studiens fortolkninger i analysen, som i tur gir grobunn for studiens slutninger. I en kvalitativ studie som denne, er validitet særlig relevant. vi søker å belyse – basert på egne tolkninger – hvorvidt kommunen (administrasjonen) i gamle Skedsmo - har gjort seg bevisste på plan- og bygningslovens strategiske virkemidler og hvordan de er blitt brukt i kommunens prosessuelle planer (arealdelen). Vi vil argumentere for at de ulike perspektivene fra informantene, bistått av foreliggende teori, sikrer at datagrunnlaget er relevant for oppgavens problemstilling.



Illustrasjon: Jonathan Borofsky, Hammering Man, 2010. Foto: Linn Hovde Hestnes



# **Kapittel 3**

## **Planlegging i et strategisk perspektiv**

Dette kapitlet gir et teoretisk rammeverk for strategisk planlegging, som danner grunnlaget for analysen senere i oppgaven. Kapitlet fokuserer på følgende to teoretiske perspektiver: romlig strategisk planlegging og funksjonsforholdsmodellen.

I denne sammenhengen er det grunnleggende å belyse skillet mellom strategiske, regulatoriske og transformative funksjoner.

### **3.0 Planlegging i et strategisk perspektiv**

For å forstå kommunens rolle som et formelt beslutningsorgan, er det avgjørende å se kommunenes roller i et demokratisk perspektiv – da deres funksjon stiller visse krav ut fra et legitimitetsperspektiv. Når det gjelder demokratisk styringsform, hviler kommunens legitimitet på to funksjoner: Den formelle reguleringsfunksjonen og den demokratiske/representative funksjonen, der sistnevnte av dem i et planleggingsperspektiv kan oversettes til den strategiske funksjonen (Dyrberg 1997). Den doble funksjonen ilegger kommunen to ansvarsområder; 1) demokratisk ansvarlighet, herunder kommunens evne til å samordne, strukturere og inkludere mangfoldet av politiske interesser inn i beslutningsprosessene, og; 2) regulerende ansvarlighet, herunder kommunens evne til å gjennomføre tiltak i samsvar med kommunens politiske målsetninger.

#### **3.1 Strategisk romlig planlegging**

*Strategic spatial planning* er et begrep som stadig dukker opp i den planakademiske litteraturen knyttet til nye og endrende planleggingstilnærminger. Begrepet kan oversettes til «strategisk romlig planlegging» på norsk. I likhet med tidligere planmetoder, innebærer strategisk planlegging de faglige evnene til å kunne se inn i fremtiden og planlegge for en ønsket utvikling på samfunnets vegne (Allmendiger et al. 2010). Strategisk planlegging presenteres i planteorien som et sett med praksiser for å bringe en koalisjon av mennesker sammen til å tenke på fremtidige romlige utviklingsmønstre, der målet er å skape konsensus mellom involverte aktører (Healey 2004 i: Allmendiger et al. 2010). Tilnærmingen er romlig i den forstand at den forsøker å «koordinere og integrere den romlige dimensjonen av sektorpolitikken gjennom en territorialbasert strategi» (Cullingworth og Nadin, 2006 s. 91).

Videre betrakter Healey (2004) romlig planlegging som et planverktøy som oppfordrer til refleksive og fleksible tilnærminger som håndterer samfunnskomplekse problemstillinger i lys av endringer innen miljø, teknologi, sosiale strukturer, og ressursfordeling i- og på tvers av nasjoner. Det overordnede målet er å skape en mer rasjonell territoriell organisering av fremtidig arealbruk ved å systematisere politiske prioriteringer og beslutninger. Strategisk romlig planlegging er med andre ord mer komplekst enn enkel regulering av arealbruk.

For sakkyndige planleggere (kommunen som administrasjon), innebærer det å bygge forståelse for bredere politiske strukturer og konsensus om hvordan man best kan forene ulike syn på hva som er «godt design, bærekraftig utvikling og konkurransedyktige økonomier» (Healey 2004 i: Allmendinger et al. 2010 s. X) som i tur resulterer i en felles oppfatning av hva som utgjør *det gode samfunnet*.

I et maktforholds- perspektiv, taler strategisk planlegging også til en bredere agenda for å revurdere statens rolle i samfunnsplanlegging. Dette må sees i sammenheng med europeiske staters devolusjonsprosesser (desentralisering) på 1990-tallet, der makten eller myndigheten ble overført fra sentralforvaltningen til regionale- og lokale forvaltningsmyndigheter. Virkningen av devolusjonsreformene på lokalt myndighetsnivå endret statens maktposisjon i planleggingen ved å frembringe mer produktive engasjementer mellom fagekspertene (på ulike samfunnsområder), politiske beslutningstakere og allmennheten (Healey 2007). I norsk kontekst kan dette eksemplifiseres gjennom at ansvaret for lokal planlegging er lagt til kommunene, hvor kommunestyret gjennom kommuneplanens arealdel fastsetter hva som er «tillatt arealbruk, og hvilke restriksjoner som gjelder i planområdet gjennom arealformål, hensynssoner og generelle og formålstilknyttede planbestemmelser og retningslinjer» (Regjeringen 2012).

Ifølge Allmendinger et al. (2010) er begrepet «strategisk romlig planlegging» utsatt for motstridende tolkninger og betydningen av «romlig» endres og utvikling over tid. Likevel identifiserer Allmendinger et al. (2010) fire sentrale dimensjoner som de fleste varianter av strategisk romlig planlegging har til felles:

- 1) For det første er det lagt vekt på langsiktig strategisk tenkning og opprettelse av fremtidsvisjoner i form av konsensusgivende romlige *strategier*, ettersom den brukes til å megle avtaler om langsiktige romlige utviklingsmønstre som bidrar til å løse uoverkommelige lokale utviklingskonflikter om hvorvidt bestemte utviklingsformer bør ønskes velkommen eller avvises.
- 2) For det andre blir strategisk planlegging ansett som et av flere politiske virkemidler for å skape sammenheng i fragmenterte styringssystemer. Romlige strategier – i denne

oppfatningen – fungerer som en mekanisme for å samordne den politiske beslutningsstrukturen. Ettersom planlegging har blitt utvidet fra rendyrkede arealfaglige spørsmål, til å ta mer eksplisitt hensyn til spørsmål som fremmer økonomisk utvikling, miljøvern og sosial infrastruktur, danner planlegging et felles forum der andre politiske sektorer kan uttrykke sine bekymringer og løsninger, der aktørene kan enes og utforme plandokumenter i fellesskap. Den romlige tilnærmingen åpner derfor de faglige grensene for tradisjonell planlegging.

- 3) For det tredje er romlig planlegging knyttet til en tro på at planlegging har et overordnet ansvar og en viktig rolle i å bevege samfunnet mot bærekraftig utvikling. I Norge synes dette gjennom at bærekraftig utvikling er blitt en lovfestet plikt (jf. Grunnloven §112 og Plan- og bygningsloven §1). I planleggingsperspektivet er bærekraftig utvikling vidt-omfattende for sosial-, økonomisk- og miljøutvikling, som i sin tur gir flere interesseaktører.
- 4) Til slutt understreker strategisk romlig planlegging viktigheten av å rette oppmerksomheten mot strukturell inkludering av aktører og allmennheten. Dette forutsetter at planlegging er innrettet med en rekke planleggingsmekanismer som kan sikre reell medvirkning og sosial inkludering av større grupper i samfunnet i planleggingens beslutningsprosesser.

Den prosessuelle måten å planlegge på, slik Allmendinger et al. (2010) argumenterer for, gir nye kommunikative insentiver som strekker seg utover de tradisjonelle planleggingstilnærmingene. Strategisk planlegging gir med andre ord nye refleksjoner over maktforholdet i planlegging, som har sine røtter i den kommunikative planleggingsmetoden (se Healey 1999).

### 3.2 Teorien ut av kontekst?

Allmendinger et al. (2010) beskriver behovet for en mer romlig forståelse av sted og territorier som går utover den tradisjonelle arealplanleggingen. I boken «*The New Spatial Planning: Territorial Management with Soft Spaces and Fuzzy Boundaries*» (2010) forsøker de å identifisere hvordan strategisk romlig tilnærming kommer til anvendelse i Storbritannia og Irland. I dette perspektivet eksemplifiseres hvordan England gjennom Planning Policy Statement 1 (PPS1) eksplisitt definerer og implementerer romlig strategi i planforvaltningen. En av de viktige bemerkningene er hvordan romlig planlegging distanserer seg fra den tradisjonelle regulatoriske forvaltningen av arealbruk. I det regulative perspektivet begrenses planmyndighetenes rolle til være et retningsgivende apparat fremfor et strategisk anliggende. I PPS1 uttaler de som følger:

“Spatial Planning goes beyond traditional land use planning to bring together and integrate policies for the development and use of land with other policies and programmes (...) That will include policies which can impact on land use, for example by influencing the demands on, or needs for, development, but which are not capable of being delivered solely or mainly through the granting or refusal of planning permission and which may be implemented by other means» (ODPM i: Allmendinger 2010 s. 27)

Denne tilnærmingen står i vesentlig kontrast til den tradisjonelle regulatoriske forvaltningen av arealbruk, som var karakteriserende for europeiske planlegging i perioden 1960 til 1990-årene. Allmendinger et al. (2010), beskriver den regulatoriske tilnærmingen som en prosjektledet planleggingspraksis som har en forvaltende saksbehandlingsoppgave der «planlegging ofte ble støpt som en regulerende funksjon som reagerte på forslag fra sak til sak» (s. 27). I dette perspektivet skiller Allmendinger et al. (2010) regulatorisk planlegging og strategisk planlegging i to gjensidige utelukkende kategorier.

Ifølge Allmendinger et al. (2010) kom strategisk romlig planlegging som en reaksjon mot det regulatoriske styringsverket. Den omfattende (comprehensive) planleggingstilnærmingen hadde blitt kritisert for å være for byråkratisk, teknokratisk og *ovenfra og ned*. Som en løsning på problemet skulle den strategiske tilnærmingen fungere som et forum for å diskutere

hvordan det nye plansystemet kunne utvikle samfunnet gjennom samordning. Samordning innebærer både vertikal (på tvers av skalaer) og horisontal (mellom politiske sektorer) integrasjon. Strategisk romlig styresett blir av den grunn ansett som en nettverkform for samordnende beslutningsprosesser som «bringer en bred konstellasjon av aktører inn i politikkkutforming, hvor avtaler formidles gjennom flere aktører, og hvor nettverkskraft er viktigere enn juridisk tvangskraft» (Jessop 2002 i: Allmenninger 2010).

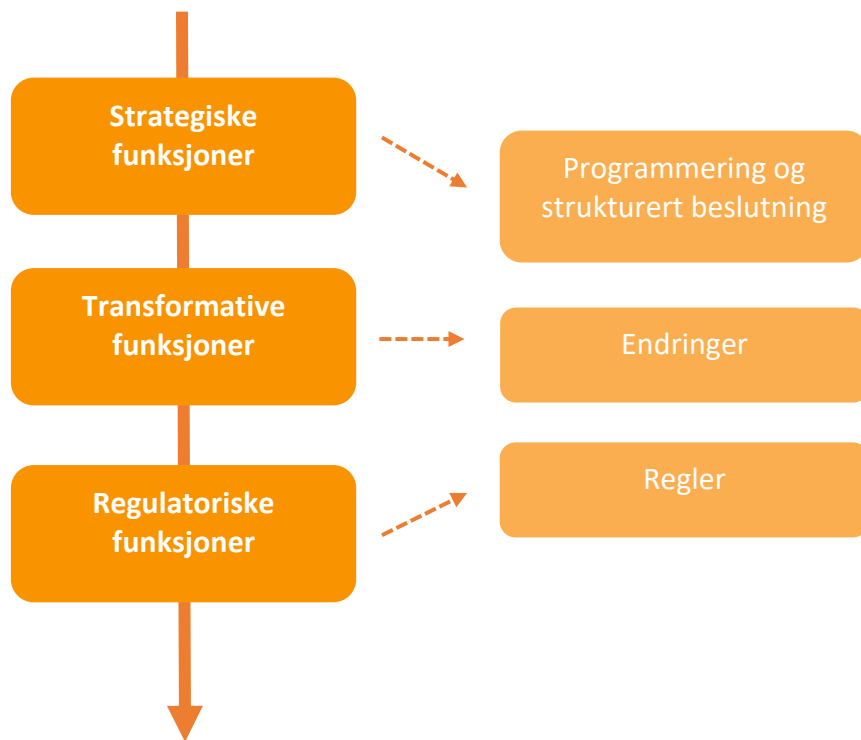
Spørsmålet er da om den strategisk romlige tilnærmingen som beskrives av Allmenninger et al. i en britisk-kontekst er overførbart til norsk planleggingskontekst – og videre om skillet mellom regulatoriske og (romlige) strategiske funksjoner trenger andre fremstillinger i Norge. Herunder tar vi både sikte på å fremstille skillet mellom *regulatoriske*, *transformative* og *strategiske* funksjoner, men også funksjonens avhengighetsforhold i det formelle planleggingssystemet i Norge.

### **3.3 Strategisk romlig planlegging i norsk kontekst: skillet mellom regulatoriske, transformative og strategiske funksjoner**

For at planlegging skal kunne være et verktøy som styrer romlig utvikling, mener Mazza (1996 i: Belalcazar og Grønning 2018) at tre grunnleggende funksjoner må være til stede: 1) for det første må det finnes et plansystem med prosessuelle virkemidler som gjør det mulig å programmere en plan med et innhold, samtidig som planens innhold forteller noe om prosessens gang – ved å strukturere beslutningsprosessen i en bestemt rekkefølge. Denne tilnærmingen gjenspeiler den *strategiske funksjonen*. 2) For det andre må systemet være innrettet med funksjoner som sikrer fysiske endringer gjennom visuelle fremstillinger der politiske ønsker forankres inn i prosjekter. Denne tilnærmingen gjenspeiler den *transformative funksjonen*. 3) Som en tredje funksjon må plansystemet ha juridisk håndhevelseskraft som ivaretar fysisk orden og sikrer styringskontroll gjennom den *regulatoriske funksjonen*.

I Allmenninger (2010) er denne tredelingen av funksjoner gjensidig utelukkende, der tilnærmingene brukes isolert og betraktes som ulike planleggingsmetoder. Imidlertid ser Mazza (1996) nytteverdien av alle tre funksjonene i et samspill. Han mener det er avgjørende

at alle funksjonene settes i et likevektig forhold i planleggingspraksisen – der funksjonen supplerer hverandre, snarere enn å virke erstattende.



**Figur 1: Plansystemet i et avhengighetsforhold mellom tre funksjoner**

### 3.3.1 Regulatoriske funksjoner (regler)

I denne delen er det viktig å skille mellom regulatorisk planlegging og regulatoriske funksjoner. Regulatorisk planlegging referer til et plansystem der all fysisk planlegging har en reguleringsmekanisme, hvor «reglene kommer til uttrykk som juridisk kontroll over arealbruk» (Belalcazar & Grønning 2018 s. 195). Ifølge Allmendinger et al. (2010), fremstilles tilnærmingen som et rigid hierarkisk system for statscentrert styring (på lokalt-, regionalt- eller nasjonalt nivå), der planlegging i stor grad utøves ovenfra og ned – og hovedsakelig gjennom regulatorisk arealkontroll (Allmendinger et al. 2010). For å eksemplifisere dette i norsk kontekst, kan vi se tilbake til bygningsloven av 1965.

Bygningsloven av 1965 ble innført som den første landsomfattende planleggingsplikten, som for første gang skulle gjelde for alle landets kommuner. Loven ble vedtatt i en tid der Norge var i ferd med å gjennomgå store strukturelle endringer i politikken. Landet var i ferd med å utvikle velferdssamfunnet, der også planleggingen ble sett på som et stort offentlig ansvar

(Fiskaa 2014). Bygningsloven styrket kommunens rolle som et formelt beslutningsorgan, hvor grunnprinsippet var at politiske målsetninger skulle styre samfunnsutviklingen. Kommunene ble i denne sammenhengen pålagt å utarbeide generalplaner (reguleringsplaner) som både kontrollerte hvilke arealer som skulle utbygges, men også hvilke arealer som skulle vernes mot utbygging.

Generalplanene representerte en omfattende plan som i stor grad var byråkratiske og *ovenfra og ned*. Kommunene tok samfunnsoppgaven på alvor ved å etablere egne tomteselskaper og boligselskaper, og eksproprieterte eiendom som sikret utbygging av offentlige tiltak som skoler, boliger, helsetjenester o.l. Maktbalansen mellom kommunale planmyndigheter og utbyggere var derfor svært tydelig. Private tiltakshavere måtte innrette seg etter reguleringsplanen, og gjennomførte tiltak i den grad kommunen tillot det. Utbyggerne ble ikke gitt et handlingsrom til påvirke planen, eller å fremsette planforslag før reguleringsplanen ble vedtatt og juridisk bindende (Falleth og Saglie 2012).

Bygningsloven var med andre ord strengt regulatorisk. For planprosessens rekkefølge betydde det at kommunen vedtok reguleringsplaner med liten eller ingen grad av medvirkning. Et hovedpoeng her er at den regulatoriske planleggingen ikke anstrenger seg for å skape åpne og inkluderende planprosesser som i tur tar for seg spenninger og motsetninger blant aktører og sektorpolitikk – for eksempel konflikter mellom økonomisk utvikling, miljø og sosial samhörighet (Rutledal og Grønning 2018).

Imidlertid bør ikke viktigheten av den regulative funksjonen undervurderes i lys av den regulatoriske planleggingsmetoden. Den regulative funksjonen gir kommunen herredømme over de fysiske rammene for arealutviklingen, og gir dem lovhjemmel til å gjennomføre politiske målsetninger slik de forankres i de planer som blir vedtatt (NOU 2003: 14 s. 53 i: Falleth og Saglie 2012). Holsen (2017) underbygger dette: «en juridisk bindende arealplan med tilhørende bestemmelser er viktig, fordi denne gir rammer for hva som er lov av utvikling. Samtidig skal alle vurderingskriterier være angitt i planen. Andre forhold skal ikke vektlegges. Dette er et viktig element for forutberegnelighet» (s. 241).



### 3.3.2 Transformative funksjoner (endringer)

I likhet 3.3.1 er det også viktig her å gjøre et skille mellom transformativ planlegging og transformative funksjoner. Transformativ planlegging defineres gjennom politikk og proaktive planer som fremmer utvikling basert på fremtidige ønskede tilstander gjennom illustrative (design-baserte) fremstillinger. Endringene kan for eksempel fremstilles som grafiske plankart «som viser lokalisering på territoriet og strukturell utforming» (Belalcazar & Grønning 2018 s. 195). Transformative praksiser må tenkes å skille seg fra strategiske og regulatoriske funksjoner ved at den representerer fremstillinger og visjoner om fysiske virkeligheter. «Det forutsetter en evne til å forestille seg alternative tilstander og endringer i planområdet» (Børrud og Grønning 2019 s. 16). Det ligger i den forståelsen at planlegging trenger metoder for å utvikle og velge ideer. I norsk planleggingskontekst kommer den transformative planleggingsmetoden til syne gjennom plan- og bygningsloven av 1985.

I 1985 ble plan- og bygningsloven vedtatt som en revisjon av bygningsloven av 1965. Loven signaliserte tydeligere og mer langsiktige planleggingsperspektiver, der synet på planleggingen ble utvidet til å omfatte den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling innenfor området gjennom en kommuneplan (Grønning 2015). I Regjeringens langtidsprogram 1986-1989, signaliserte Regjeringen tydelig at plan- og bygningsloven skulle «fremstå som den overordnende og samlede lov i saker som gjelder bruk og vern av arealer og andre naturressurser» (Winge 2019 s. 9). Plan- og bygningsloven ble i denne revisjonen et sektorovergripende lovverk som samordnet og koordinerte andre sektorlover som berørte utnyttelsen av arealer (Winge 2019). Ut fra denne reformen skulle planlovgivningen utgjøre det sentrale styringsverket for samfunnsplanleggingen og følge opp prinsippet om at all «arealbruk som er fastsatt i kommunenes planer også er bindende for de forskjellige sektormyndigheter» (Winge 2019 s. 9).

Samtidig som plan- og bygningsloven (1985) forsterket kommunens styringsrolle, åpnet loven for at andre aktørbaserte interesser kunne medvirke eller påvirke offentlige planer gjennom å fremme private reguleringsforslag. I motsetning til 1960- tallet der kommunen satte premissene for planleggingen, var det i denne omgangen markedskreftene som styrte utbyggingen gjennom prosjektbasert planlegging. Grunnlaget for denne omstillingen representerer ikke nødvendigvis en offentlig ansvarsfraskrivelse. Kommunene var strengt

avhengige av at private utbyggere kunne avlaste offentlige oppgaver i områder der kommunen selv ikke hadde økonomiske ressurser til å gjennomføre utbyggingsplanene. Samtidig trådte loven i kraft i en tid hvor samfunnet opplevde et sterkt utbyggingspress der en fortgang i utviklingen var høyst nødvendig.

Nyliberalismen er i denne konteksten sett på som en utviklende og refleksiv markedsledet tilnærming til planlegging, der private utbyggere får frie tøyler til å fremme prosjektforslag, uten at de nødvendigvis ble vedtatt (Allmendinger et al. 2010). Likevel ble resultatet at kommunale myndigheter og private utbyggingsaktører i stor grad skiftet rolle i planleggingen. Planprosessens rekkefølge var styrt og avhengig av at private og offentlige utbyggere sendte inn reguleringsforslag til kommunen for politisk behandling (Falleth og Saglie 2012).

Kommunen hadde fremdeles sitt ansvar som politisk vedtaksmyndighet. Imidlertid ble kommunenes politiske styringsrolle svekket i den målstyrte planprosessen. Kommunen fikk med andre ord en saksbehandlingsrolle som skulle vurdere hvilke prosjekter som passet med lokalpolitiske målsetninger og ikke lenger hvilke lokalpolitiske målsetninger som skulle prosjekteres og gjennomføres. Plan- og bygningsloven av 1985 representerer derfor et tydelig skifte fra regulatorisk planlegging til transformativ planlegging, også kalt prosjektbasert planlegging, som symboliserer den strukturelle overgangen fra «government» til «governance» ( se figur 2). Den transformativ planleggingstilnærmingen som følge av plan- og bygningsloven av 1985, endret derfor prosessrekkefølgen i planleggingen der prosjekt kommer før regulering i tid.

Børrud og Grønning (2019) beskriver videre den transformativ funksjonen som et ledd i den «kreative» metoden i planleggingen. Kreative metoder referer til løsningsbaserte teknikker og tenkemåter i en planprosess som løser problemer på en kreativ og innovativ måte – ofte kalt *design thinking* (Børrud og Grønning (2019). Transformativ funksjoner fokuserer på nye konsepter og nye måter å produsere planer på. Ifølge Børrud og Grønning (2019) er *prosjektering* den mest intuitive løsningsbaserte metoden: «å prosjektere betyr opprinnelig å 'kaste fram', å projisere, det vil si å vise hvordan en ide kan materialiseres» (s.17). Prosjektering er forbundet med arkitektoniske betraktninger, herunder tekniske og estetiske tilnærminger – som er den mest konkrete måten å vise en løsning på.

Et viktig hovedpoeng med funksjonen, er at selv om den dreier seg om en dyp formidling gjennom illustrative fremstillinger, må «vilkårene for realisering være til stede» (s. 17), slik som i andre formelle planprosesser der økonomiske, juridiske, politiske og tekniske vilkår er til stede og avklares underveis (Børrud og Grønning (2019)). Dette betyr at den transformative funksjonen er strengt avhengig av både den strategiske funksjonen som tidlig kan avklare prosjektets rammer og gjennomføringsressurser, og den regulatoriske funksjonen som kan regulere inn prosjektet i formelle planer.

### **3.3.3 Strategiske funksjoner (programmering og strukturert beslutning)**

Hittil har vi forklart innholdet i strategisk romlig planlegging. Imidlertid ønsker vi å beskrive hvordan dette kan sikres gjennom den strategiske funksjonen. Med strategiske funksjoner refererer vi til *grep som virker programmerende for handling gjennom proaktive beslutningsprosesser*. Det er først og fremst «programmering av planinnholdet og strukturering av medvirkning og beslutningsprosesser» som er strategiske funksjoner. Det innebærer at planlegging skal fremme helhet ved å samordne alle interesser og hensyn som berøres ved planlegging for å kunne definere visjoner og mål (Belalcazar & Grønning 2018).

For å konseptualisere den strategiske funksjonen i planleggingsprosessen, mener Mazza (1996 s. 104-107) at vi først og fremst må erkjenne at en planprosess består av et større antall aktører, med ulike og ofte motstridende interesser. Motsetningene kan medføre en kollisjon i prosessen og utgjøre to former for risiko dersom de ikke orienteres og styres: 1) at prosessen mister retning og form, men også at den kan lammes og stopper opp. «Særlig kan oppmerksomheten trekkes mot marginale og spesifikke problemer, og gjøre at man overser de avgjørende spørsmålene» og; 2) «det kan oppstå store konflikter mellom aktørene som hindrer at beslutninger tas». For å unngå dette, mener Mazza (1997) at en strategi må utformes for å lede prosessen mot generelle målsetninger og verdier som en koalisjon av aktører kan enes om.

Mazza (1996) inndeler den strategiske funksjonen i to underliggende funksjoner: programmering og strukturering. Programmeringsfunksjonen iverksettes gjennom planleggingens strategiske virkemidler som politiske føringer og overordnede visjoner. «Programmeringen henter inn, velger ut, omdefinierer og tydeliggjør aktørenes strategier i

planleggingen og bygger et bakteppe og en referanseramme for alle de enkelte handlingene som planlegges» (Mazza 1996 s. 104-107). Vi kan si at programmering handler om gi en plan et innhold (ideer og verdier) som setter retningslinjene for strukturen i beslutningsprosessen.

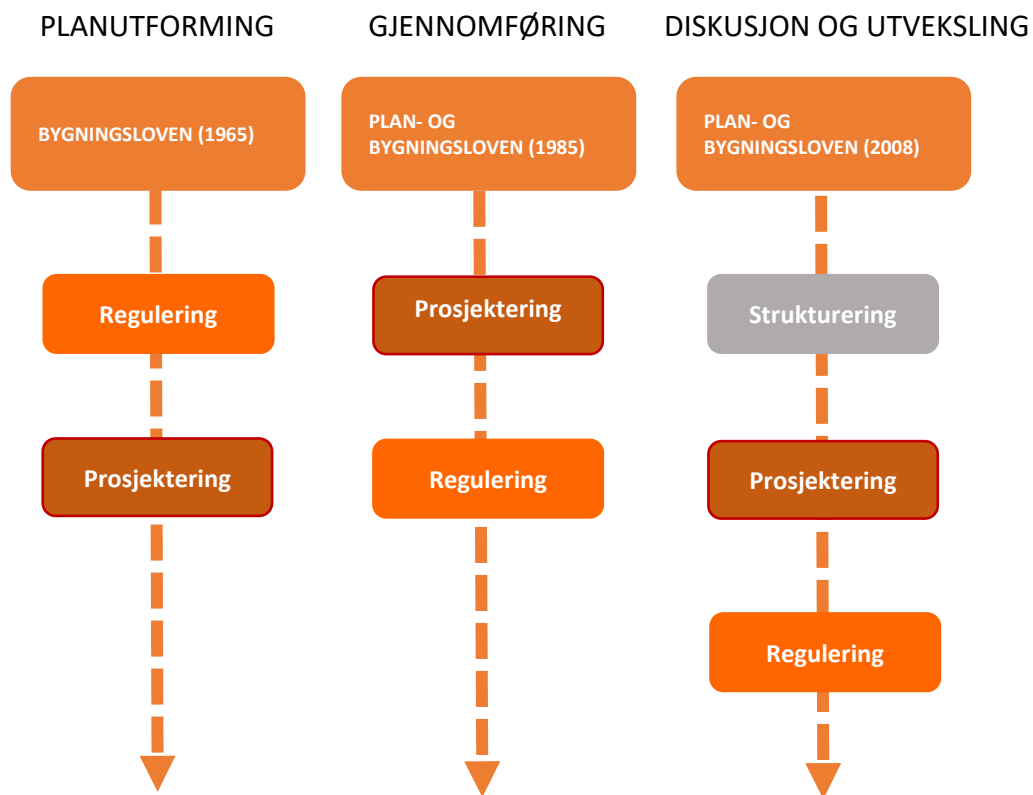
Et viktig poeng i den strategiske funksjonen er at den fremhever planlegging som en kontinuerlig prosess som krever at valg fattes, i- og under planprosessen. Mazza (1996) mener at man kan synliggjøre øyeblikket og vilkårene for å ta slike valg ved å strukturere planprosessen. Med strukturering menes å gi beslutningsprosessen form og konsistens. Grønning (2021) definerer konsistens som «evnen til å opprettholde bestemte verdier gjennom hele systemet, å forplikte handling til politiske mål gjennom samhandling og i dynamikken mellom styringsnivåer». Formålet med strukturingsfunksjonen er med andre ord å tilrettelegge for kontinuerlig samarbeid mellom aktørene, slik at aktørene settes i stand til å foreta valg underveis i prosessen. Den strategiske funksjonen anvendes derfor som 1) referanseramme for å sikre sammenheng og kompatibilitet mellom valgene; 2) til å organisere samarbeidet mellom aktører, og å bygge koalisjoner og synergier; 3) til å bygge konsensus rundt endringsforslagene i planen (Mazza 1996).

Den strategiske funksjonen setter planmyndigheten i stand til å tenke helhetlig og langsiktig i avgjørelsen på hvilken retning samfunnsutviklingen skal bevege seg mot. Dette innebærer at en strategisk plan burde innlede en planprosess som strukturerer hvilke beslutninger som skal fattes i selve planen, og hvilke beslutninger som fremskyves til senere avklaringer i andre planer (områderegulering, detaljregulering o.l.)

Den strategiske funksjonen i norsk plansystem må sees i sammenheng med plan- og bygningslovens (2008) innføring av en rekke strategiske virkemidler som nettopp gir kommunen et handlingsrom til å samordne, avklare og strukturere plan- og beslutningsprosessene. Siden denne beskrivelsen er mer omfattende og desto viktigere for å forstå og svare på problemstillingene i oppgaven, har vi viet hele kapittel 4 til den strategiske vendingen i norsk planlegging.

Det som kort kan sies her, er at dagens plan- og bygningslov skaper et rom for strategiske avklaringer i kommuneplanens arealdel, og med det endres prosessrekkefølgen. Det ligger i

den betydning at strategi burde komme før prosjekt i tid, før prosjektet reguleres inn med rettsvirkning:



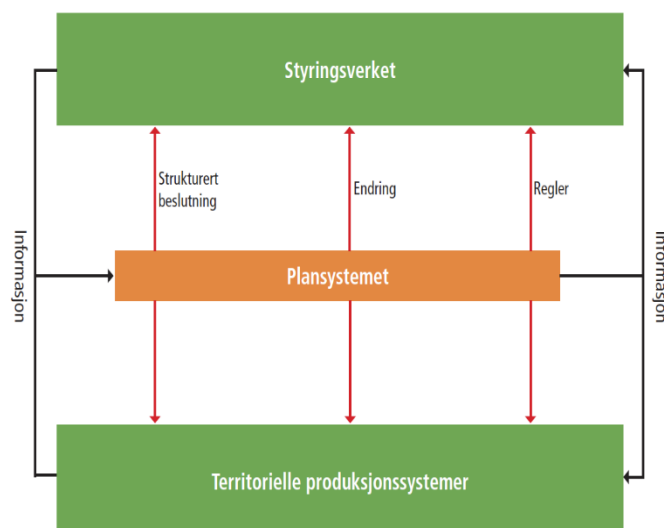
Figur 2: Endringer i prosessrekkefølgen i planverket. Grønning (2021)

### 3. 4 I samspillet mellom strategiske og regulatoriske funksjoner

For å illustrere funksjonalitetene av strategiske og regulatoriske virkemidler viser Holsen (2017) til to uatskillelige konsepter som han betegner som *planlegging* og *plangjennomføring*. *Planlegging* refererer til de prosessuelle avklaringene som «skjer innen rammene av egen organisasjon» (s. 241). De prosessuelle avklaringene bør sees i lys av de strategiske virkemidlene som programmerer og strukturerer beslutningsprosessene i planlegging. *Plangjennomføring*, på den andre siden, refererer til planmyndighetens kompetanse til å håndheve en plan ved å sette den til livs gjennom regulatoriske virkemidler. For å forstå dynamikken mellom planlegging (strategi) og plangjennomføring (regulering), er det viktig å se funksjonenes virkning i et tidsperspektiv.

I motsetning til Allemedninger et al. (2010) som inndeler strategiske og regulatoriske funksjoner i to ulike paradigmer i en britisk kontekst, argumenterer vi for dette ikke er overførbart til den norske planleggingskonteksten. Det ligger i den forståelsen at funksjonene bør sees i et dynamisk samspill, der funksjonene opererer i ulike faser, men også kontinuerlig gjennom en planprosess. For å illustrere dette kan vi si at planlegging kommer før plangjennomføring i tid. Imidlertid er prosessen imellom planlegging og plangjennomføring avhengig av kontinuerlige avklaringer. Disse avklaringene kan fastsettes i den strukturerte beslutningsprosessen i kommuneplanens areadel.

Innenfor den prosessuelle tilnærmingen (planlegging), representeres den strategiske funksjonen som en grovmasket plan. I lokal planlegging er den grovmaskede planen kommuneplanens arealdel som gir avklaringer for all fremtidig arealdisponering i kommunen. Det er tydelig at det er en grense for i hvilken grad alle overordnede strategiske planer kan operasjonaliseres fullt ut. Det er i denne sammenhengen at *plangjennomføring* blir relevant. Ifølge Holsen (2017) refererer plangjennomføring til implementering av konkrete handlingsvalg, som i denne konteksten knyttes opp mot den regulatoriske funksjonen. I motsetning til den prosessuelle tilnærmingen der hensikten er å *formidle og strukturere* en strategisk plan, handler plangjennomføring om å *forvalte* planer gjennom regulatoriske virkemidler.



**Figur 3: Planlegging i et samspill mellom forvaltningen og territorielle drivkrefter (Belalcazar & Grønning 2018 s. 195)**

Dette kan illustreres gjennom forholdet mellom kommuneplanens arealdel og detaljreguleringsplan: Kommuneplanens arealdel avsetter krav om felles planlegging (hensynssoner) med tilhørende bestemmelser til et område – dette er den strategiske fasen. Detaljreguleringsplanen (også kalt prosjektplanlegging) skal utfylle kommuneplanens arealdel ved å sette til iverksette kommunens målsetning ved å fremme planforslag (detaljregulering) – dette er den regulatoriske fasen. Alexander (1998 i: Holsen 2017 s. 240) mener at «planlegging handler om å lage planer (inkludert prosessen fram til og vedtak av planen)». I den strategiske planleggingsmetoden, kan vi derfor si at den regulatoriske funksjonen får virkning i overgangen fra politisk beslutningstaking til iverksettelse av tiltak.

Selv om funksjonene er gjensidig avhengig av hverandre, fremhever Holsen (2017) viktigheten av å forstå funksjonenes egenskaper på hver sin måte. På den ene siden bør den strategiske funksjonen vurderes ut fra dens yteevne som grunnlag for politiske beslutninger. På den andre siden har den regulatoriske funksjonen kun en kontrollfunksjon: der fysisk utvikling skal kontrolleres opp mot den strategiske planen. På denne måten betraktes strategisk funksjon som noe annet enn regulatorisk funksjon. Det er imidlertid viktig å understreke at dette ikke betyr at den regulatoriske planleggingsmetoden ikke kan eksistere alene.

De teoretiske perspektivene som har blitt presentert her, vil benyttes videre i oppgavens analyse for å identifisere plan- og bygningslovens strategiske virkemidler og – i forlengelsen av det – kommunens styringsrolle i planprosessene for byutviklingen av Lillestrøm.

# Del II

## Dagens praksis for strategisk planlegging

I denne delen beskrives et utvalg av plan- og bygningslovenes strategiske verktøy, som kan sies å bygge opp under en strategisk måte å planlegge på.

Kapittel 4 gir en gjennomgang av den strategiske vendingen i norsk planlegging, etterfulgt av kapittel 5 som identifiserer tre strategiske verktøy.

På grunnlag av kapittel 4 og 5, analyserer vi i kapittel 6, noen av hovedtrekkene ved planarbeidet for byutviklingen av Lillestrøm (gamle Skedsmo kommune), og om/hvordan kommunen har anvendt verktøyene i arbeidet med kommuneplanens arealdel i perioden 2009 – 2019.

Målet er å tydeliggjøre hva det vil si å anvende kommuneplanens arealdel på en strategisk måte, i hvilke situasjoner man kan dra fordel av det og å stille noen spørsmål om i hvilken grad man utnytter det potensialet KPA har som strategisk styringsverktøy i planleggingen.





# Kapittel 4

## Den strategiske vendingen i norsk planlegging

Hensikten med dette kapitlet er å beskrive den strategiske vendingen i norsk planlegging som følge av plan- og bygningsloven (2008). I dette perspektivet er det vesentlig å se den strategiske vendingen i sammenheng med den nye romlige tilnærmingen i planverket.

En viktig del av dette er å danne innsikt i argumentene fra forarbeidelsene til lovendringene jf. Norges offentlige utredninger 2003: 14. Her kommer romlig planlegging til anvendelse gjennom en klargjøring av behovet for sektorpolitisk integrasjon og behovet for institusjonsbygging i plan- og beslutningsprosessene.

#### **4.0 Plan- og bygningsloven av 2008**

Siden 1980 -tallet har det vært en mer eller mindre kontinuerlig revisjon av mange europeiske planleggingssystemer (Røsnes 2006), hvor devolusjon har spilt en viktig rolle i å bryte opp den stort sett sentraliserte og hierarkiske planleggingssystemet (Allmendinger 2010). Ifølge Røsnes (2006) kan planleggingsendringer fremkomme både som formelle og uformelle prosesser: formelt sett gjennom revisjoner av lovfestende regler og uformelt gjennom endringer i den daglige planleggingspraksisen. I likhet med mange europeiske land, ligger planmyndigheten til kommunen i Norge. Kommunestyret er etter loven (jf. pbl. §3-3) ansvarlig for den lokale arealbrukspolitikken og har mandat til å endre eller revidere kommuneplanen etter hvert kommunevalg (4 år). Dette setter kommunen i en særskilt posisjon til å kunne utarbeide juridisk bindende planer, med tilhørende forskrifter og retningslinjer, som former utviklingen. Selv om innholdet i planene i stor grad styres av lokalpolitiske interesser, må selve planprosedyren til en viss grad følge plan- og bygningslovens rammer. PBL kan derfor forstås som et instrument som strukturer måten planlegging utføres på og pålegger kommunen til å ivareta obligatoriske og valgfrie krav til innhold og prosedyrer i planleggingen.

Innføringen av strategisk romlig planlegging i norsk planleggingssystem bør ses i sammenheng med Regjeringens revidering av plan- og bygningsloven (av 1985) – der planutvalget (i NOU 2003:14) ser behovet etter å forbedre det juridiske planleggingssystemet for å øke samfunnets kapasitet til å møte kontinuerlige utfordringer. Planutvalget anviser til ulike forslag til strategiske virkemidler i plansystemet som innrettes med et slikt innhold som kan bidra til «tidlig oppklaring av potensielle konflikter gjennom partnerskap og samarbeid på alle plannivåer» (NOU 2003: 14 s. 56). Utvalget viser videre til at PBL trenger nødvendige virkemidler som kan effektivisere og styrke kommunal planlegging: «ved å investere tid og ressurser i en tidlig fase, vil en redusere antall konflikter i senere faser og sikre større oppslutning om planen og derigjennom også økt gjennomføringsevne» (NOU 2003:14 s. 56).

For å forstå den strategiske vendingen i norsk planlegging, ser denne oppgaven minst tre endringer som følge av dagens plan- og bygningslov (2008) til å være av avgjørende betydning. Disse er: 1) implementeringen av «bærekraftig utvikling» i lovens formålsparagraf, 2) håndhevelsen av plan- og bygningsloven som et institusjonelt tyngdepunkt for

samfunnsplanlegging (en felles arena for beslutningstaking) og 3) loven som et angivende av strategiske verktøy for planlegging. Sistnevnte behandles for seg i kapittel 5.

#### **4. 1 Strategisk vending: bærekraftig utvikling**

I forarbeidet til dagens plan- og bygningslov (2008), er et av de mest sentrale temaene behovet for en styrket *sektorpolitisk integrasjon*. Planutvalget gir klart uttrykk for at lovens plansystem burde moderniseres for å kunne imøtekomme samfunnsomstillingene, herunder innen teknologisk utvikling, demokratisk deltagelse og interkommunalt samarbeid o.l (NOU 2003: 14). Et særtrekk i revisjonsforslaget til PBL er intensjonen om å lage en mer tverrsektoriell og romlig forståelse av plansystemet som en institusjon for samordning og samspill. En av planutvalgets strategier for å sikre dette samspillet kommer til syne gjennom implementeringen av bærekraftig utvikling i lovens formålsparagraf, første ledd: «*Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner*» (jf. §1-1).

I NOU 2003:14 handler bærekraftig utvikling om balansen mellom økologiske, økonomiske, sosiale og kulturelle mål og verdier og framtidige generasjoners behov og valgmuligheter. Med andre ord er bærekraftig utvikling et vidt-omfattende felt som berører så og si alle aspekter i samfunnsutviklingen. Det ligger i denne forståelsen at bærekraftig utvikling krever – på grunn av sin vidt omfattende dekning – et eget politisk rom for samhandling, der berørte sektorer, institusjoner og private aktører samarbeider av nødvendighet og/eller med felles mål eller interesser. Denne formen for sektoriell samhandling gjenspeiler det Allmendinger et al. (2010) kaller for «policy-integrasjon», som på norsk kan oversettes til «samordning av sektorpolitikker». Ifølge Allmendinger et al. (2010) bør samordning av sektorpolitikker sees i sammenheng med at bærekraftig utvikling er strengt avhengig av et sektorielt samspill fordi politiske beslutninger rettes mot virkningene i de miljømessige, økonomiske, og sosiale dimensjonene av samfunnsutviklingen.

I NOU: 2003:14 sikter planutvalget på å øke viktigheten av å se innbyggere, aktører og sektorer i et likevektig interesseforhold, der «alle» spiller en rolle i den territorielle utviklingen. Bærekraftig utvikling er her betegnet som en ressurs som møter behovet etter en styringsarena som forbedrer integrasjonen mellom «alle». Som en utviklingsmekanisme må

Regjeringen utdype utviklingsverktøy for å kunne tilby tjenester og etablere retninger for fremtidig samfunnsutvikling. I dette perspektivet erkjenner planutvalget at det lovfestende målet om bærekraft utvikling i seg selv er et samordningsverktøy som påvirker både nasjonale, regionale og lokale arealplaner. Det er med andre ord bemerkelsesverdig at implementeringen av bærekraftig utvikling i lovens formålsparagraf har vært av avgjørende betydning for å styrke loven som en felles arena for samordning og samspill. Det er desto mer interessant at planutvalget utpeker planlegging som det verktøyet som best kan opprettholde og løse målsetningene i bærekraftig utvikling.

#### **4.2 Strategisk vending: institusjonelt tyngdepunkt**

Som vi nettopp så, har implementeringen av bærekraftig utvikling vært en vesentlig grunn for å samordne politiske sektorer til å diskutere og forme politikk. Imidlertid fant planutvalget andre brister med PBL av 1985, som de mente burde forbedres. Utvalget vurderte plan- og bygningsloven som svært fragmentert, tidskrevende og uklar i ansvarfordeling mellom forvaltningsnivåene. Planutvalget mente videre at det var klare muligheter til å forenkle, effektivisere og gjøre plansystemet til et felles planverktøy for sektorene og for å bedre klarleggingen og avveiningen av ulike hensyn og interesser. Det overordnende målet var å styrke plansystemet som «*en felles arena*» for sektorovergripende samfunnsplanlegging, der plan- og bygningsloven skulle være det sentrale verktøyet for planlegging (NOU: 2003:14 s. 36). Et viktig spørsmål i dette tema er derfor, hvordan dagens plan- og bygningslov (2008) – gjennom samordningspolitikken – styrker loven som et institusjonelt tyngdepunkt.

Det følger av formålsparagrafens andre ledd at planlegging skal være sektorovergripende og «et felles redskap for offentlige myndigheter og organ», og videre at planer skal samordnes ved at de gir et felles gjennomføringsgrunnlag som både myndigheter og private skal legge til grunn og følge (Ot.prp.nr.32). I prinsippet betyr dette at all plan etter PBL skal kunne erstatte flest mulig vedtak etter særloven (NOU 2003:14). Med det genererer bestemmelsen et intersektorielt samarbeid, samtidig som den institusjonaliserer lovverket som en arena for politisk beslutningstaking.

Samordningsprosesser under plan- og bygningsloven må ses i sammenheng med behovet for å se særlovene i en bredere sammenheng. Til eksempel kan ikke reguleringen av veisystemet

utelukkende forvaltes etter vegloven – når en slik regulering i praksis har stor betydning for arealbruken. På samme måte kan heller ikke plan- og bygningsloven alene regulere spørsmål om naturmangfold uten å involvere naturmangfoldloven i beslutningsprosessene. Plan- og bygningsloven som en felles arena for samhandling kan slik sett forståes som et koordineringsverktøy som forsøker i størst mulig grad å ivareta den brede samfunnsinteressen som grunnlag for politisk beslutningstaking i samfunnsutviklingen (Holsen 2017).

I NOU (2003:14) skisserer planutvalget 7 grunnleggende verdier og retningslinjer som de mener bør videreføres og implementeres i revisjonen av plan- og bygningsloven (2008) (se tabell). Hovedformålet med verdiene er å institusjonalisere planlegging som et verktøy for å sette mål for «den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og fylker, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses» (s. 12). I sum gjenspeiler disse verdiene grunnpilarene i strategisk romlig planlegging. Selv om verdiene representeres gjennomgående i PBL, stiller lovens formålsparagraf (jf. §1-1) forventninger til hvilke oppgaver som ligger til planleggingen.

| Verdier og retningslinjer:  | Planlegging skal ...  |
|---|---|
| <b>1. Bærekraftig utvikling</b>   | fremme bærekraft utvikling i balansen mellom økologiske, økonomiske, sosiale og kulturelle mål og verdier som ivaretar framtidige generasjoners behov og valgmuligheter.  |
| <b>2. Demokratisk legitimitet</b>   | være demokratisk. Planlegging skal styres av folkevalgte organer og alle berørte interesser og myndigheter, og allmennheten, skal sikres mulighet til medvirkning og innflytelse.   |
| <b>3. Institusjonell og politisk samordning</b>   | fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i eller på et område sees i sammenheng. Den skal sikre samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, fylkeskommunale, og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner og allmennheten. |
| <b>4. Målrettet og stedsspesifikk</b>   | gi rom for lokale tilpasninger og prioriteringer. Som hovedregel velger den enkelte fylkeskommune og kommune selv planleggingsoppgaver.   |
| <b>5. Ivareta og avveie både kommunale, regionale, nasjonale og internasjonale hensyn og interesser</b> | ivareta nasjonale og internasjonale hensyn og interesser og tilpasses lokale og regionale forhold.  |

|  |   |
|--|---|
| <b>6. Oppgaver skal løses på det lavest hensiktsmessige nivå</b> | bygge på prinsippene om at oppgaver skal søkes løst på det laveste hensiktsmessige nivå, og om gjensidig informasjon mellom forvaltningsnivåene som grunnlag for planlegging og vedtak. |
| <b>7. Forpliktelse og forutsigbarhet</b>                         | gjennom vedtatte planer være et felles grunnlag for kommunal, fylkeskommunal, statlig og privat virksomhet i planområdet.   |

Planutvalgets 7 verdier gir nye virkemidler til å sikre «strategisk prosessstyring i et gjennomgående plansystem, slik at planlegging ikke er mer detaljert enn det faktisk er grunnlag for med tanke på kommende gjennomføringsfase» (Belalcazar & Grønning 2018 s. 229). Hensikten med virkemidlene er å styrke kommuneplanlegging som politisk styringsverktøy som sikrer oppdatering av planene og avklarer sektorenes planleggings- og samordningsbehov i en tidlig fase, for å unngå at prosessen støter på flere utfordringer enn nødvending.

Det vi begynner å se fra plan- og bygningslovens samordningsfunksjon er hvordan strukturen i beslutningsprosessene er overførbart til det Allmendinger (et al. 2010) beskriver som strategisk romlig beslutningstaking. Selv om romlig planlegging kun brukes i NOU 2003:14 om langsiktig arealstrategi, er det ikke til å komme unna med at både implementeringen av bærekraftig utvikling, og samordningsprosessene i plan- og bygningsloven er romlige tilnærminger.

Vi kan derfor si at innføringen av romlige tilnærminger i plan- og bygningsloven har bidratt positivt til å forsterke loven: Den har spilt en integrerende rolle mellom sektorene, samtidig som den har oppfylt utvalgets målsetning om å institusjonalisere plan- og bygningsloven til en felles arena for samordning og beslutningstaking. Vi kan også se at strategisk planlegging ikke innføres som en ny plantype i plansystemet, men at vi fortsetter å bruke de samme plantypene til å integrere politikk og samordning. Det neste vi må gjøre er å se hvilke strategiske virkemidler som er blitt tilføyet i plansystemet som gjør dette mulig. Når vi i Norge ikke har innført en ny strategisk plantype, men fortsetter å bruke de samme plantypene, er det viktig at vi har de rette virkemidlene til å planlegge strategisk.





# **Kapittel 5**

## **Identifisering av strategiske virkemidler i det norske plansystemet**

I dette kapitlet indentifiserer vi tre strategiske verktøy som til sammen opprettholder en helhet i plansystemet. Det ligger i den forståelsen at de ikke evner å gjøre dette hver for seg, men de må gjøre det sammen. For å kunne svare på hvordan Lillestrøm har utnyttet disse verktøyene, trenger vi først og fremst å forstå hvordan de er strategiske.

Plan- og bygningsloven er innrettet med flere strategiske verktøy, men her tar vi utgangspunkt i et utvalg på tre virkemidler: kommunal planstrategi, planprogram og henynssoner.

## 5.0 Behov for strategisk verktøy

Arealdelen omtales ofte som et middel for å virkeliggjøre de strategiske målene i kommuneplanens samfunnsdel. For å nå fremtidsvisjonene som kommer til uttrykk gjennom samfunnsdelen eller i en arealstrategi trenger styringsverket strategiske virkemidler som sammen eller separat driver utviklingen i retning av en eller flere målsetninger. Det ligger i denne forståelsen at planlegging forekommer fordi det foreligger et styringsbehov. Styringsbehovene kan være svært fragmenterende og steds spesifikke. Dette betyr at planlegging trenger ulike verktøy som kan møte ulike behov. Vi vil understreke at arealdelen som et plandokument nødvendigvis ikke er et strategisk verktøy i seg selv – det er summen av de strategiske verktøyene som anvendes i arealdelen som kan sikre samordning og helhetlige resultater.

I denne oppgaven fokuserer vi på tre strategiske virkemidler. Det er viktig å ta i betraktning at plan- og bygningsloven gir flere strategiske verktøy - men på grunn av tidsbegrensning har artikkelen avgrenset det til å omhandle disse tre verktøyene: **Planprogram (§4-1)**, **Hensynssoner (§ 11-8)** og **Kommunal planstrategi (§10-1)**. Herunder vil vi systematisk presentere alle tre virkemidlene og gi presise begrunnelser til hvorfor eller hvordan de er strategiske i sin form. Vi begynner med planprogrammet.

### 5.1 Planprogram

I forarbeidene til dagens plan- og bygningslov (2008), uttrykket planutvalget et behov for en ytterlig komponent til konsekvensutredning som ikke begrenses til å sikre konsekvenser av fysiske tiltak - men som i større utstrekning sikrer en konsistens i planprosessen fra planoppstart til ferdigstilling. I den forbindelse foreslo planutvalget at loven burde stille krav om planprogram til alle regionale og kommunale planforslag. I lovrevisjonen av 2008 fikk forslaget rettsvirkning gjennom pbl. §4-1 *Planprogram*. Paragrafens første ledd lyder som følger:

*«For alle regionale planer og kommuneplaner, og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det som ledd i varsling av planoppstart utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet. (...)»*

Bestemmelsen gir strenge krav til utformingen av planprogram i alle plannivåene. Kravet til planprogram gjør seg gjeldende for alle planer som vil ha *vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunnet for øvrig*. Kravet gjelder både overordnede planer som fylkesplan, fylkesdelplan og kommuneplan og i mer detaljerte planer som områdeplan og detaljplan. Formålet med planprogrammet er å bevisstgjøre både forslagstiller og resten av samfunnet på hva omfanget av planarbeidet innebærer - og på den måten pålegger forslagstiller til å ta stilling til fremtidige utfordringer og strukturere beslutningene i en bestemt rekkefølge. I paragrafens andre ledd beskrives innholdet av planprogrammet og prosessen rundt utarbeidelse, høring og fastsetting:

*«Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig med varsling av planoppstart. Planprogrammet fastsettes ordinært av planmyndigheten»*

Etter loven skal planprogrammet som et minimum beskrive **formålet med planarbeidet, planprosessen** og **opplegget for medvirkning** (ot.prp.nr.32 2007-2008), samt fremstille forholdet til andre planer som gjelder for området. Planprogrammet skal gjøre rede for planarbeidet i sin hele form; alt fra hvordan forslagstiller strukturerer frister, legger til rette for involvering og medvirkning, og presentere ulike utviklingsalternativer og hvilke behov for utredninger som foreligger - og hvordan dette arbeidet skal gjennomføres. Innholdet i planprogrammet har derfor en todelt funksjon. På den ene siden virker planprogram som et planleggingsverktøy for forslagsstilleren selv, der forslagsstilleren kan benytte planprogrammet som et styringsverktøy utover innholdskravene etter plan- og bygningsloven og således skape større forutsigbarhet for egen plangjennomføring. Samtidig skal det sikre at forslagsstiller holder seg innenfor rammene av lovverket.

For at planprogrammet i praksis skal kunne fungere etter sin hensikt, stilles det formelle krav til måten planprogrammet utformes på - dette er for å sikre etterprøvbareheten i planleggingen. Planprogrammet må derfor inneholde målbare kvalitetsmål som innebærer at det i etterkant kan tas stilling til om gjennomført planarbeid er utført i samsvar med

planprogrammet (KMD 2009). Et konkret eksempel på dette kan illustreres gjennom en vurdering av i hvilken grad medvirkningen i planen har vært reell - og videre - i hvilken grad de berørte har hatt innflytelse på planinnholdet, prosessen og gjennomføringen av tiltaket. Denne typen vurdering kan måles opp mot planprogrammets egendefinerte målsettinger og ikke minst *hvordan* medvirkningsprosessen har blitt gjennomført.

Hensikten med planprogrammet er å sikre *demokratisk transparens* ved å inkludere berørte og andre interesserte i hva forslagstiller planlegger å gjøre i den videre planprosessen (NOU 2003:14). Når oppstart av planarbeidet varsles, skal forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Formålet med å legge programforslaget ut til offentlig ettersyn er å sikre åpne prosesser for å samordne både sektormyndighetenes synspunkter (se. pbl. §4-1 tredje ledd), samtidig som allmennheten (innbyggere) får mulighet til å påvirke planprogrammet. Selv om planprogrammet åpner opp spillerommet for andre aktører enn forslagstiller er det planmyndigheten som avgjør om planprosessen er tilfredsstillende og kan vedtas eller ikke (NOU 2003:14). Imidlertid vil også parter og interesser som «berøres sterkt av planen» ha en viktig stemme i beslutningsprosessen. Dersom de ikke mener planen er god nok, vil planen «mangle nødvendig legitimitet og det vil lett oppstå problemer når den skal gjennomføres» (NOU 2003:14 s. 253). Vi kan derfor si at planprogrammet skaper en arena for å avklare planbehov og viktige avveininger for den videre planprosessen.

### **5.1.1 Planprogram for kommuneplanens arealdel**

Kommuneplanens arealdel omfattes av forskrift om konsekvensutredninger (jf. §6) «som en plan som alltid skal konsekvensutredes» og må derfor utarbeide et forslag til planprogram (Regjeringen u.å.). Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementets anbefalinger bør kommuneplanens arealdel ha et overordnet, langsiktig og helhetlig perspektiv. På samme måte anbefaler departementet at konsekvensutredningen av arealplanen også burde ha fokus på strategiske problemstillinger og temaer som opprettholdes på et overordnet nivå (Regjeringen u.å.). Selv om planprogrammet er obligatorisk etter lovgivningen, er den ikke juridisk bindende. Dette kan gi innvirkninger for bruken av planprogrammet og i hvilken grad den utnyttes som et strategisk verktøy. Det ligger i den forståelsen at planprogrammet ikke burde begrenses etter minimumskravene jf. pbl. §4-1 annet ledd. Selv om plan- og bygningsloven pålegger planprogram og slik sett pålegger kommunen til å ta stilling til

minimumskravene, kan planprogrammet utnyttes lagt mer strategisk enn hva minimumskravene tilsier.

Planprogrammet for kommuneplanens arealdel presenteres som en grovmasket plan hvor det ofte vil være *tilstrekkelig* å klargjøre hva som er antatte hovedspørsmål som skal belyses og utredes, «herunder viktige ressurs-, miljø- og samfunnshensyn som planarbeidet krever kunnskap om, og at det som en del av planforslaget vil bli redegjort for overordnede konsekvenser av foreslåtte arealendringer» (Regjeringen u.å.). Denne redegjørelsen er en måte å avklare hvilken utviklingsretning som er ønsket for kommunen. For å sikre en viss forutsigbarhet i planen, bør kommunene i planprogrammet definere hvilke funksjoner som skal tilsettes hvor og på samme måte oppgi hvilke kriterier som legges til grunn for lokaliseringene (programmere et innhold). Et eksempel på dette kan være lokalisering av utbyggingsområder for å møte behovene i planperioden, for henholdsvis boliger, fritidsbebyggelser og næringslokaler (Regjeringen u.å.).

For at arbeidet med planprogrammet skal kunne opprettholdes som et «overordnet og retningsgivende dokument for langsiktig utvikling» er det desto viktigere at planprogrammet ikke er juridisk bindende. Påfølgende planprosesser bør åpne rom for fleksible løsninger og nye måter å nå kommunens målsetninger på (Bergen 2018). Balansegangen mellom å fastsette målsetninger (etter behov) og gjennomføringen av målsetningene (som fysisk tiltak) er derfor en elementær oppgave for kommunen. Planprogrammet kan i denne sammenhengen brukes som et strategisk verktøy, som kan – dersom den blir utnyttet riktig – gi økt forutsigbarhet, gjennomføringskraft og sikre større fleksibilitet for realisering av målsetningene (Bergen 2018)

Det politiske arbeidet med planprogrammet gir på mange måter et særegent styringsverktøy. Dette må ses i sammenheng med at planprogrammet blir til i en fase hvor forslagsstiller, herunder kommunen, allerede er bevisst på at kommuneplanens arealplan skal utarbeides. I tillegg er planprogram obligatorisk for kommunen. I praksis setter dette kravet kommunen i en posisjon hvor de pålegges til å lage en strategisk plan for utviklingen av kommunen i neste planperiode. Dette betyr at kommunestyret ikke kan velge bort planprogrammet av økonomiske grunner. Selv om det foreligger en form for tvang i utarbeidelsen av planprogram

med gitte minimumskrav til innhold og prosess, er det likevel planmyndigheten selv som bestemmer øvrig innhold i planen. Planprogrammet er med andre ord et fleksibelt verktøy for kommunen.

Planprogrammet skal ligge til grunn for det videre planarbeidet i arealdelen. Det er derfor svært viktig at innholdet i planprogrammet gir tydelige føringer gjennom tydelige formulerte retningslinjer og strategiske grep. Det overordnende målet er simpelthen å lage en strategisk plan for å nå kommunens målsetninger. Slik vi ser det bør planprogrammet implementere 5 (6) elementære grep som i sum vil gi én helhetlig gjennomføringsplan. Disse grepene bør ses i sammenheng med kommunens evne til å:

- (1) Planprogrammet skal først og fremst gjøre rede for det overordnende formålet i planarbeidet og planprosessen med frister og deltakere
  
1. Sikre samordning med andre aktører i lokal samfunnsutvikling (frivillige, private og offentlige, regionale og statlige aktører) og planlegge i henhold til andre nasjonale- og regionale planer.
2. Presentere hvilke alternativer som skal vurderes (transformative fremtidsbilder / utviklingsgrep) og gi konkrete valgmuligheter.
3. Vurdere hvilke konsekvenstemaer som trenger nødvendige utredninger i senere planfaser og hvordan de skal utredes.
4. Utforme en plan for informasjon- og medvirkningstiltak og hvordan de skal gjennomføres.
5. Utforme et handlingsprogram med tilhørende frister og deltakere.

### **1) Sikre samordning:**

En viktig oppgave i planprogrammet er å koordinere planmyndighetene og andre politiske sektorer i struktureringen av politiske prioriteringer som senere vil få rettsvirkning i arealdelen. Planprogrammet gir gode muligheter til å kunne drøfte arealbruk på en integrert måte som samordner politiske avveininger i et bredere perspektiv som knytter sosial og økonomisk utvikling til miljøvern. Planprogrammet danner på den måten en viktig strategisk arena for tidlig samhandling hvor sektormyndighetene, innbyggere og særlig berørte får muligheten til å komme med innspill til innholdet i programmet. Innspill til planprogram er

samtidig mer gunstig for kommunen i en tidlig fase, slik at kommunen kan gjøre større strukturelle avklaringer tidlig, for å unngå å risikere innsigelser fra andre sektormyndigheter senere i detaljerte planprosesser. Kommunen vil slik sett – på et overordnet og strategisk nivå – kunne organisere samspillet mellom andre sektorer, allmenheten og næringslivet.

## **2) Gi utviklingsalternativer**

Kommunen skal i planprogrammet presentere hvilke utviklingsalternativer som skal vurderes for neste planperiode. For slike typer overordnede planer er det spesielt viktig at kommunen er transparent i hvordan de forsøker å håndtere den dynamiske planleggingskompleksiteten. I dette arbeidet er det grunnleggende at kommunen viser åpenhet i planarbeidet slik at kommunen får innbyggeren med på å se helheten i en plan. Behovet for fysiske utviklingsendringer krever å vurdere flere alternativer som involverer blant annet miljøhensyn og andre politiske prioriteringer i planprosessen. I tillegg kan en fremleggelse av ulike planleggingsalternativer bidra positivt til politisk engasjement, effektivitet og avklaringer – som i tur hjelper planmyndigheten med å fatte tilfredsstillende politiske vedtak. Vi mener ikke med dette at den transformative funksjonen skal trumfe i planprosessen, vi mener snarere at transformative illustrasjoner kan virke inspirerende for innbyggere, og bistå med å visualisere bestemmelsene. I denne sammenhengen kan også en grundig evaluering av alternativene i planprogrammet gi en mer effektiv planbehandling i arealdelen.

## **3) Konsekvenstemaer**

Kommunen er ansvarlig myndighet for planen, som betyr at det ligger til kommestyret å avgjøre om en plan «får vesentlige virkninger for miljø eller samfunn» og om den skal konsekvensutredes. Det følger av plan- og bygningslovens § 4 at forslagsstiller skal vurdere om planen omfattes av §§ 6 og 7 eller § 8. Dersom forslagsstiller, herunder kommunen, sitter på avgjørende kunnskap, har kommunen etter § 9 opplysnings- og utredningsplikt. Siden kommunen selv er forslagsstiller for arealplanen er det viktig at kommunen tidlig i planprosessen legger føringer for hvilke områder som senere vil kunne omfattes av utredningsplikten. På den måten tas det hensyn til om en plan bør fremmes, hva som må utredes og «hvilke avbøtende tiltak som bør vurderes» (Statens vegvesen 2018).

#### 4) Informasjon- og medvirkningsprogram

For å sikre åpne og demokratiske planprosesser kreves det at kommunen lager en god medvirkningsplan. Det følger av Plan- og bygningsloven (§5-1) at enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Loven ansvarliggjør kommunen i større grad for å sikre medvirkning fra grupper som «krever spesiell tilrettelegging» herunder minoriteter, barn, ungdom, eldre, funksjonshemmede o.l. Kommunen skal legge til rette for medvirkning i utarbeidelsen av planprogrammet, samtidig skal planprogrammet fremlegge hvordan medvirkningen skal forekomme i- og under det videre arbeidet med planprosessen. Det er derfor viktig at kommunen forankrer planprogrammet bredt i lokalmiljøet og informerer befolkningen om planprosesser slik at befolkningen får et eierskap til planen gjennom involvering. I praksis bidrar denne formen for tidlig medvirkning (i alle ledd) til at medvirkningsbrukeren selv får være med på å påvirke hvordan den fremtidige medvirkningsprosessen bør forekomme.

Lovens krav til medvirkning kan tolkes svært fleksibelt. At kommunen er pålagt å tilrettelegge sier ingenting om hvordan eller i hvilken grad medvirkningsprosessen skal forekomme. I realiteten er det opp til kommunens vide skjønn å definere hva «tilrettelegging» innebærer. Den fleksible bruken av medvirkningsverktøyet kan få en strategisk kraft dersom det blir utnyttet riktig. I et forsøk på å forbedre den demokratiske legitimiteten kan kommunen sikre god medvirkning gjennom tydelige og samordnede beslutningsprosesser. Innbyggere, sektormyndigheter, frivillige aktører og næringslivet bør gis særskilt anledning til å si sin mening om visjoner for stedets utvikling og fremtidens identitet (Bergen 2018). Et av satsningsområdene bør derfor være å gjennomføre medvirkningsprosessene utover plan- og bygningslovens minstekrav. Et eksempel på det kan være å utforme en strategisk medvirkningsplan som detaljert tar for seg når medvirkningsprosessene skal forekomme, hvordan medvirkningen skal forekomme og til slutt hvilke grupper som bør involveres. I tillegg bør medvirkning ses utover fysiske og arealmessige forhold; «momenter som utjevning av sosiale forskjeller, folkehelse, barnas oppvekstvilkår og kriminalitetsforebyggende aspekter må inngå i og gjenspeiles i strategien» (Bergen 2018 s. 6).

Kommunen bør se viktigheten av strukturell inkludering som gjennom planleggingsmekanismer kan sikre reell medvirkning. Medvirkning i tidlig fase kan gi effektiv



planbehandling og større demokratisk legitimitet til planer som senere blir vedtatt. Kommunen har nytteverdi av å fange opp mangfoldet av interessene tidlig, for å kunne tilrettelegge for en «glatt» planbehandling når målsetningene forankres i arealdelen og blir juridisk bindende. Mobilisering av offentlig engasjement, konsensusbygging og deltakende prosess er på den måten et strategisk verktøy som kan manøvrere planprosessen gjennom et ujevnt terreng.

## **5) Handlingsprogram**

Som ledd i planprogrammet kan det utformes et handlingsprogram med tilhørende frister og medvirkning som kan oppfylle det overordnede innholdskravet til planprogrammet. Kommunen bør i nært samarbeid med fagkyndige, innbyggere, næringslivet og andre relevante myndigheter utarbeide et handlingsprogram for kommuneplanens arealdel. Handlingsprogrammet representerer en gjennomføringsplan som formaliserer politiske og faglige prioriteringer som legges til grunn for det videre planarbeidet med arealdelen. Det er viktig å understreke at handlingsprogrammet for kommuneplanens arealdel i denne konteksten er noe annet enn handlingsprogrammet som følger av plan- og bygningsloven § 11-1 og 11-2.

Handlingsprogrammet i planprogrammet angir hvilke tiltak som skal gjennomføres og «inneholder tydelige ansvarsfordelinger og tidsfrister» (Miljødirektoratet 2019). Utarbeidelsen av handlingsprogrammet er svært viktig og bør ses i sammenheng med kommunens evne til å skape samspill mellom interesseaktører og andre planmyndigheter. Handlingsprogrammet må angi hvilke aktører som er «ansvarlig for å iverksette tiltakene og virkemidlene» og videre bør den «si noe om hvordan samarbeidet med andre forvaltningsnivåer eller private aktører i kommunen skal organiseres» (Miljødirektoratet 2019). Utformingen av handlingsprogrammet er tilnærmet en kalender som formidler viktige prosesser og beslutningssteg i planarbeidet. Eksempelvis sier det noe om når i planprosessen medvirkning skal forekomme i lys av når en politisk beslutning skal treffes. Programmet sier også noe om den praktiske juridiske gangen i planarbeidet med krav om høring og offentlig ettersyn i tråd med plan- og bygningsloven §5-2.

Selv om handlingsprogrammet ikke vil være juridisk bindende vil den likevel være av interesse for lokalmiljøet og næringslivet. Handlingsprogrammet gir en form for forutsigbarhet til planen hvor berørte aktører kan følge med på når og i hvilken sammenheng de har muligheten til å påvirke planen. Samtidig bevisstgjør kommunen hvilke prioriteringer de legger til grunn samt i hvilken rekkefølge beslutningene skal tas i. En slik fremstilling tidlig i planprosessen kan være strategisk i den forstand at den utformer planleggingen i samarbeid med befolkningen, sektormyndigheten og næringsmiljøet. Gjennom å systematisere sentrale plan- og beslutningsprosesser og forankre lokalpolitiske prioriteringer vil det gi langsiktige gevinster for kommunen i den videre planleggingen. Samtidig vil arbeidet som legges i handlingsprogrammet virke forenklerende og effektiviserende både for planmyndigheten selv og for innbyggerne som i dag kan møte på et fragmentert system.

## **5.2 Hensynssoner**

På samme måte som behovet etter planprogram gjorde seg gjeldene i forarbeidelsen til lovrevisjonen av PBL (av 1985), uttrykket planutvalget behov for egendefinerte verktøy i arealplanleggingen som viser hvilke viktige funksjoner, hensyn og restriksjoner som må iakttas innenfor en sone - uavhengig av hvilken arealbruk det planlegges for etter pbl. § 11-7. Hensynssoner ble innført som et ledd i plan- og bygningsloven av 2008, med rettsvirkning etter pbl. §11-8. Planutvalgets faglige anbefaling bunner i intensjonen om å «klargjøre hensyn og gi felles rammer for bruk av vern av ressurser» samtidig som en adskilt (hensyns)soneinndeling «forenkler de mange underkategoriene som har oppstått når formål og hensyn kombineres» (Belalcazar og Grønning 2018 s. 1). Ifølge Belalcazar og Grønning (2018) var en annen begrunnelse at innføringen av hensynssoner skulle skape større samspill mellom de ulike sektorene og at sektorenes kunnskap skulle benyttes slik at flere hensyn kunne ivaretas i alle plannivåene.

Hensynssoner er en forenklet sonebasert tilnærming til arealregulering som både kan gjelde alene, og/eller i samspill med andre arealformål. Hensynssoner kan være knyttet til «naturgitte eller lovregulerte forhold, eller gi krav til kvalitet og utforming» (Halden 2020 s.4 ) som er avgjørende for arealbruken. Et eksempel på dette kan være områder som er utsatt for flom eller skred eller hvor det er forurensing i grunnen (Ot.prp.nr.32 2007 - 2008). Et annet

eksempel kan være områder hvor det er krav til felles planlegging hvor flere eiendommer må samarbeide om planløsning og gjennomføring av felles utbygging, med tilhørende infrastruktur, tiltak og drift (Halden 2020). Hvilken hensynssone som skal legges hvor må vurderes i et samspill mellom arealformålet og bestemmelsene.

Hensynssoner skiller seg ut ved at den dreier seg om både politiske og faglige avklaringer, herunder restriksjoner og prioriteringer. Bestemmelser til hensynssoner gir rettslige bindende begrensinger og bør i den sammenhengen anses som et strategisk verktøy. På den måten kan hensynssonene koble en plan mot en ny handling (plan). I tillegg virker verktøyet samordnende ved at den tydeliggjør forholdet mellom aktører på bruken av et areal ut fra det hensynet som skal ivaretas (Ot.prp.nr.32 2007 - 2008, Belalcazar og Grønning 2018). I et politisk perspektiv virker hensynssonene som en arena der kommunestyret kan vurdere planinnspill eller hvor fagkyndige kan gi veiledning ved behandling av dispensasjonssøknader. Fremleggelsen av hensynssoner vil gi tiltakshaveren større grad av forutberegnelighet ved at forslagstiller vil være kjent med sonens karakter tidlig i prosessen og før det fremmes søknad om å gjennomføre tiltak (Ot.prp.nr.32 2007 - 2008). Samtidig pålegger hensynssoner forslagstillere til å begrense seg på noen områder, eller bidra med tiltak på andre områder.

Belalcazar og Grønning (2018) mener at hensynssoner som et planverktøy har potensial til å styrke kommuneplanen som sentralt planredskap på tre måter. For det første ved å «**synliggjøre sektorinteresser** i arealplaner, men også fare i risiko og hvordan de kan forhindres» (s. 228). For det andre ved å «**sikre** viktige hensyn, **samordne** interesser og **rydde** i regelstrukturen mellom særlover gjennom sektorovergripende planer». Og til slutt, kan det nye virkemiddelet **sikre strategisk prosesstyring** i et gjennomgående plansystem, slik at planlegging ikke er mer detaljert enn det faktisk er grunnlag for med tanke på kommende gjennomføringsfase» (s. 229). Disse tre funksjonene kan potensielt gi planleggingen både nødvendig grad av forutsigbarhet, samtidig som den forbedrer informasjonsflyten mellom aktører, prosesser og resultater (Belalcazar og Grønning 2018). Med andre ord kan hensynssoner bidra til å gi tidligere avklaringer i planprosessen der forslagsstiller blir bevisstgjort på hvilke hensyn som må ivaretas i området.

I det følgende presenterer vi hensynssonene som fremkommer i lovgivningen, hvilke funksjoner de gir og hvordan de kan brukes strategisk i arbeidet med kommuneplanens arealdel. Formålet er ikke å gi en «oppskrift» til hvordan de skal brukes, men heller å belyse hvordan de kan utnyttes strategisk i planleggingen for å sikre en glattere planprosess. Plan og bygningsloven § 11-8 gir seks ulike hensynssoner som tar for seg ulike hensyn – disse er kategorisert fra a til f.

**a) Sikrings-, støy- og faresoner med angivelse av fareårsak eller miljørisiko. Det kan gis bestemmelser som forbyr eller setter vilkår for tiltak og/eller virksomheter, jf. § 1-6, innenfor sonen**

Bokstaven a) angir konkrete tekniske hensynssoner som «synliggjør fareårsaker eller miljørisiko knyttet til bruken av arealene innenfor en angitt sone i plankartet» (Belalcazar og Grønning 2018 s. 238). Alle tre sonekategoriene dekker ulike hensyn og kan være svært detaljerte i bestemmelsene. Hensynssonen er et sterkt virkemiddel i egenskap av to funksjoner; 1) den kan sette bestemmelser om forbud mot tiltak eller virksomheter innenfor en avgrenset sone; 2) den kan sette bestemmelser om vilkår som må være oppfylt for at et bestemt tiltak eller en virksomhet skal kunne tillates (Belalcazar og Grønning 2018). Med andre ord gir denne hensynssonen planmyndighetene et viktig styringsverktøy hvor de kan gjøre tre tekniske avklaringer. For det første er hensynssonen restriktiv – det ligger i den betydning at planmyndighetene med hjemmel i lov kan sette «begrensninger på en allerede bestemt bruk av arealene» (Belalcazar og Grønning 2018 s. 238). Dette virkemiddelet kan gå så langt som å innskrenke eierens, rettighetshaverens eller allmennhetens rådighet over et område av hensyn til fare og miljøutfordringer som f.eks. fare for støy eller skred. Eksempelvis kan det i bestemmelsene hete:

«Det skal ikke etableres tiltak som overstiger begrensningene i byggehøyde og nye reguleringsplaner må angi maksimal byggehøyde i tråd med disse» (Stavanger 2015)

For det andre – på et lavere restriksjonsnivå – gir hensynssonen avklaringer i form av vilkår. Planmyndighetene tilegnes kompetanse til å tillate noe som i utgangpunktet er forbudt, mot at vilkåret som er lagt for arealbruken er oppfylt. Summen av disse to funksjonene gir planmyndighetene mulighet til å gjøre viktige avklaringer *før* «ytterligere regler eller tiltak for

arealbruken utformes» (Belalcazar og Grønning 2018). Hensynssonens viktigste oppgave er å ivareta miljø- og helsemessige hensyn på en forsvarlig måte – det er derfor spesielt viktig at slike avklaringer ligger til planmyndigheten som kan forankre og implementere hensynene i juridisk bindende planer.

**b) Sone med særlige krav til infrastruktur med angivelse av type infrastruktur. Det kan gis bestemmelser om krav til infrastruktur i et utbyggingsområde, både som forbud eller påbud med hjemmel i § 11-9 nr. 3 og nr. 4**

Bokstav b) angir særlige krav for ulike typer infrastruktur. I en plan med ulike utbyggingsformål må planmyndighetene angi hva slags infrastruktur som kan være aktuelt for deler av planen som: vann, overordnet veinett, grønnstruktur, varmeanlegg o.l. Hensynssonen gir planmyndighetene et styringsverktøy til å stille spesifikke krav til tekniske løsninger og andre særlige krav til hvilken rekkefølge utbyggingen skal fremgå i. Hensynssonen gir «de nødvendige hjemlene for å knytte bestemmelser som forbyr eller påbyr angitte løsninger og rekkefølger til hensynssonen» (Belalcazar og Grønning 2018 s. 238). Til eksempel kan det i bestemmelsen hete:

«Utbygging kan ikke skje før teknisk infrastruktur, samfunnsservice og grønnstruktur er tilstrekkelig etablert» (Stavanger 2015).

Bruk av hensynssonen tydeliggjør hvilke krav som må oppfylles før det gis tillatelse til gjennomføring av ytterligere tiltak som kan iverksettes i en bestemt plansone. Slik sett gir hensynssonen to funksjoner. På den ene siden restriktiv i egenskap av at den stiller funksjonskrav til tiltak, og ikke vilkår. Og på den andre siden at den stiller rekkefølgekrav til utbyggingen – også kalt prosesskrav – som juridisk pålegger utbygger til å gjennomføre krav A før tiltak B kan igangsettes (Belalcazar og Grønning 2018). Med andre ord er det strengt nødvendig at kommunen har mulighet til å regulere infrastruktursoner slik det er mest hensiktsmessig, utfra den konkrete plansituasjonen – samtidig som planmyndigheten selv kan forsikre seg at visse nødvendigheter blir gjennomført (Regjeringen u.å. B).

**c) Sone med særlig hensyn til landbruk, reindrift, mineralressurser, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø, med angivelse av interesse (...)**

Bokstav c) presiserer særlige hensyn til soner som skal benyttes til landbruk, reindrift, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø. Den omfatter også landområder til nasjonalpark, landskapsvernområder og mineralske ressurser (Regjeringen u.å. B). Med andre ord er hensynssonen svært vidt-omfattende i hvilke hensyn som skal ivaretas i plan. Det kan være ulike temaer som anvendes til spesifikke formål, ofte basert på ulike særlover som naturmangfoldloven, kulturminneloven, jordlova o.l. (Belalcazar og Grønning 2018). Denne hensynssonen er til forskjell fra de øvrige hensynssonene kun retningsgivende i sitt innhold. Hensynssonen angir retningslinjer om begrensninger av virksomhet og vilkår for tiltak (Regjeringen u.å. B). Den angir også bestemmelser om hvilke hensyn som vektlegges ved praktisering av annen (sær)lovgivning.

Belalcazar og Grønning (2018) beskriver hensynssonen gjennom fire identifiserbare egenskaper; Restriktiv, avklarende, synoptisk og sammenføyende. *Restriktiv* i den forstand at den forhindrer forringelse av verneverdier og setter bremse for uønskede tiltak i strid med hensynet som skal ivaretas. *Avklarende* i egenskap av at den tillater noe som i utgangpunktet er forbudt basert på interesseavklaringer og vurderinger. *Synoptisk* – nærmere forstått som «samsyn» - i egenskap av at den gir en kortfattet oversikt over hvilke regler fra ulike lovverk som gjelder for arealbruken innenfor et gitt område i plankartet. Og til slutt *sammenføyende*, i egenskap av at den kobler ulike «forvaltninger og lovverk gjennom juridiske koblinger knyttet til den angitte sonen» (s. 238).

Koplingsmekanismen bør ses i sammenheng med intensjonen om å gi et politisk verktøy for samordning som forsterker plan- og bygningslovens rolle som sektorovergripende lov. Dette kan «gjenspeiles i at hensynssonen har mange egenskaper og kan brukes på mange måter» (Belalcazar og Grønning 2018 s. 239) – noe som gjør at den især krever nærmere planlegging for arealbruk gjennom koordinering av interkommunalt plansamarbeid. Det er derfor viktig at hensynssonen overholder et overordnet nivå slik at viktige nasjonale, regionale, og kommunale interesser sikres eller avklares for sonen, som i tur vil motvirke interessekonflikter og gi glattere beslutningsprosesser (NOU: 2003: 14).

**d) Sone for båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover, eller som er båndlagt etter slikt rettsgrunnlag, med angivelse av formålet (...)**

Bokstav d) angir sone for båndlegging i påvente av et vedtak som har virkning for arealbruken. I motsetning til de øvrige hensynssonene som er nye etter plan- og bygningsloven av 2008, har båndlegging blitt videreført under hensynssoner i ny lovgivning, men er imidlertid ikke et nytt virkemiddel. Båndleggingsbegrepet ble innført i plan- og bygningsloven av 1985 som en sikkerhetsventil som skulle sørge for at kommunene fulgte opp kommuneplanens arealdel med reguleringsplaner, og sektorene skulle følge opp vedtak etter respektive sektorplaner (NOU 2003: 14). Etter dagens plan- og bygningslov gir hensynssonen planmyndighetene grunnlag til å presisere hvilke formål et område skal «båndlegges midlertidig» og «hvilke rådighetsbegrensninger som gjelder inntil det er utarbeidet et nytt forvaltningsgrunnlag for arealet» (Ot.prp. nr. 32 2007-2008 s. 220). Hensynssonen kan både være arealbruksrestriksjoner fastsatt etter innholdet i plan- og bygningsloven, men også særlover om naturvern eller bygningsvern. Hensynssonen kan også brukes til å angi områder som allerede er båndlagt etter særlover eller etter annet rettsgrunnlag (Ot.prp. nr. 32 2007-2008).

Behovet for båndlegging bør ses i sammenheng med arealbruksstyring etter politiske interesser i en planperiode. I et båndlagt område kan planmyndighetene fastsette hvilke tiltak og hvilke virksomheter, som er tillatt eller forbudt (Ot.prp. nr. 32 2007-2008). Ved bruk av hensynssonen må planmyndigheten angi formålet med båndleggingen, og samtidig sannsynliggjøre begrunnelsen. I noen situasjoner finner planmyndighetene behov etter et *pusterom* i planprosessen. Kommunen kan til eksempel nedlegge et båndleggingsområde «inntil nødvendige avklaringer og rammer er på plass» (Belalcazar og Grønning 2018 s. 240), eller i påvente av utarbeidelsen av reguleringsplan (Fylkesmannen 2020). Båndleggingssonen er derfor ikke bundet til å ivareta begrensninger/båndlegging etter annet lovverk. Slik sett har hensynssonen restriktive egenskaper samtidig som den funksjonerer som koplingsmekanisme. Restriktiv fordi den angir begrensninger ved forbud og tillatelse, og en koplingsmekanisme fordi den samordner ulike forvaltninger og lovverk ved å båndlegge etter særlovgivningen.

Båndlegging har en tidsfrist på fire år, med mulighet til forlengelse med ytterlige fire år ved søknad. Båndleggingen opphører når tidsfristen utløper (Fylkesmannen 2020). Tidsfristen representerer en forståelse for at samfunnsplanlegging er en kontinuerlig prosess som krever ressurser og stadige avklaringer etter endrede politiske prioriteringer. Kommunen kan strategisk bruke båndlegging til å avvente med å ta stilling til, sette bremse for, eller tillate virksomhet på en langsiktig måte. Båndleggingen kan forstås som et virkemiddel som bremser planprosessen, imidlertid mener vi at kommunens adgang til å angi pusterom i plankartet er en måte å «ta stilling til» samfunnsutviklingen. Den angir ikke bare en unngåelse av en forhastet prosess, den er også konstruktiv i sitt innhold.

**e) Sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer, herunder med særlige samarbeids- eller eierformer, samt omforming og fornyelse**

Bokstav e) omfatter krav om felles planlegging, omforming, og fornyelse, og er knyttet til kommuneplanens arealdel (Regjeringen u.å. 2018 b). For å forklare innholdet i hensynssonen kan det være hensiktsmessig å se hvilke to hensyn den forsøker å håndtere. For det første setter sonen krav om **felles planlegging** for flere eiendommer og er aktuell å bruke i områderegulering på tilhørende reguleringsplannivå. Hensynssonen anlegges på områder der kommunen krever felles planlegging, for eksempel knyttet til større arealer for bebyggelse og anlegg, eller offentlige fellesarealer som er delt opp i flere eiendommer (NOU 2003: 14). I praksis er kravet om felles planlegging svært restriktivt. Imidlertid har ikke planmyndigheten uten videre kompetanse til å avsette slike hensynssoner, bestemmelsene må være saklig begrunnet og nødvendig i forhold til samfunnsmessige behov – som for eksempel offentlige møteplasser, sykkelveinett, lekearealer ol. (Regjeringen u.å. B). Til eksempel kan det i bestemmelsen hete:

«Innenfor hensynssone H810\_04 skal det i områdereguleringsplanen om nødvendig gis krav om utbyggingsavtaler og urbant jordskifte for å fordele kostnader til teknisk infrastruktur og verdier (Sarpsborg 2021).

Behovet for å stille krav om felles planlegging er begrunnet i et ønske om at planmyndigheten på et tidlig stadie i planprosessen skal kunne sikre at «områder ble undergitt en form for



grunneiersamarbeid gjennom felles planbehandling med hensyn til arealbruk, gjennomføring, fordeling av kostnader og gevinster mv.» (Regjeringen u.å. B).

For det andre inneholder hensynssonen områder for «**omforming**», dette er et nytt ledd i loven av 2008. «**Fornyelse**» er en videreføring av et tidligere reguleringsformål - som nå er omdefinert til hensynssone. Kommunen kan anlegge områder med krav til omforming og fornyelse for å angi hvor det er ønsket med en «målrettet og særskilt områdevis planlegging og gjennomføring for å omdanne, fornye eller videreutvikle et område» (Regjeringen 2009). Virkemiddelet ble innført for å motvirke videre spredning av bebyggelse i tettstadsområder, som er særlig utsatt for dette (Regjeringen 2009). Hensynssonen gir med det tre egenskaper: *restriktive* ved at den gir juridiske bestemmelser som virker innskrenkende. *Synoptiske* ved at den gjennom plankartet bevisstgjør potensielle tiltakshavere om hvilke regler fra ulike lovverk som gjelder for arealbruken. Videre nedsetter den *krav* til bestemte planleggingsprosesser som potensielle utbyggere må forholde seg til.

**f) Sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret. Ved bruk av denne hensynssonen skal kommunen vurdere om reguleringsplanene er i samsvar med nasjonale og regionale interesser (...)**

Bokstav f) angir soner for videreføring av reguleringsplan, der en gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret (Regjeringen u.å. B). Hensikten med denne hensynssonen er å gi planmyndighetene mulighet til å vurdere om reguleringsplanene som blir videreført er i samsvar med nasjonale og regionale interesser. Dette kan forstås slik; Plan- og bygningsloven gir kommunen muligheten til å videreføre reguleringsplaner så lenge de er uendret, samtidig som loven gir en prosessuell oppgave til kommunen, som forplikter kommunen til å vurdere både kvaliteten på eldre reguleringsplaner og om de er i samsvar med nasjonale og regionale interesser. Til eksempel kan det i bestemmelsen hete:

«Innenfor områdene vist som hensynssone H910 gjelder reguleringsplanen med tilhørende bestemmelser foran kommuneplanens arealdel» (Sarpsborg 2021).

Hensynssonen bidrar effektivt til at eldre eller utdaterte reguleringsplaner ikke videreføres i strid med «rikspolitiske bestemmelser, statlige planbestemmelser eller statlige planretningslinjer» som er vedtatt etter forrige kommuneplan (Averøy kommune 2016). Denne hensynssonen kan derfor brukes svært fleksibelt, samtidig som den inneholder en form for mild tvang, hvor kommunen i praksis må vurdere hvilke reguleringsplaner som skal videreføres i ny planperiode og hvilke planer som skal utebli. Imidlertid vil begrunnelsen for og mot en videreføring være strategisk anlagt. Kommunen kan vise hvilke planer som ikke lenger er nødvendig eller politisk ønsket, samtidig som de må være i samsvar med nasjonale og regionale interesser (Belalcazar og Grønning 2018). Denne hensynssonen er svært nødvendig og sikrer fleksibilitet i planleggingsprosessen. Det ligger i den forståelse at både lokale interesser, så vel som nasjonale og regionale er dynamiske. Hensynssonen gir kommunen et fleksibelt verktøy for å gjøre avveininger etter endringer i det politiske landskapet på alle plannivåene.

Siden en videreføring av reguleringsplanen beror på en konkret vurdering av om en plan er i samsvar med nasjonale- og regionale interesser, er hensynssonens eneste egenskap at den kobler ulike forvaltninger og lovverk i form av at den blant annet synliggjør interesser eller forvaltningsområder i et plankart (Belalcazar og Grønning 2018).

### **5.2.1 Oppsummering hensynssoner**

Alle hensynssone forsøker å ivareta ulike hensyn som - til sammen og alene - gir kommunen et handlingsrom til å se ulike problemstillinger i sammenheng og avklare hva som må ligge til grunn før et område får et innhold (formål) og før en beslutning kan tas, og når en beslutning kan tas. Vi kan si at hensynssonene virker strukturerende fordi de stiller konkrete krav til prosessuelle og materielle fremgangsmåter - de pålegger kommunen til å reflektere og prioritere i henhold til både lokale, regionale og nasjonale interesser. Vi kan også si at hensynssonene virker strategiske fordi de fremkommer gjennom et før-stadie i planprosessen, hvor arealbruken ikke er ferdig avklart – og den ferdige løsningen enda ikke foreligger.

Bruken av hensynssonene gir kommunen et strategisk rom til å vurdere viktige avklaringer for videre planarbeid. Hensynssonene muliggjør dermed «ulike måter å gå fram på for å nå et mål og å styre arealbruksendringer» (Belalcazar og Grønning 2018 s. 240). Med andre ord gjør de

ulike egenskapene bruken av hensynssonene til et sterkt strategisk verktøy, som – dersom de avendes på et både hensiktsmessig og strategisk grunnlag – gir planmyndighetene et legitimt og effektivt styringsverktøy for arealbruken.

### **5.3 Kommunal planstrategi**

I likhet med planprogrammet er kommunal planstrategi et nytt prosessvirkemiddel i dagens plan- og bygningslov. Innføringen av kommunal planstrategi må ses i sammenheng med forarbeidene til loven, hvor planutvalget uttrykket behov for et nytt styringsverktøy som pålegger kommunen å drøfte og systematisk vurdere kommunens planbehov i et før-stadiet i planarbeidet (NOU 2003: 14). Selv om vi betegner kommunal planstrategi som et «nytt» virkemiddel, er det viktig å bemerke at kommunal planstrategi stammer fra det tidligere obligatoriske kravet til rullering av kommuneplanen, anvist i den tidligere plan- og bygningsloven av 1985 (Miljøverndepartementet 2011).

Før kommunestyret kan varsle om oppstart av kommuneplanarbeid med tilhørende planprogram, må kommunestyret avklare hvilke behov og planoppgaver kommunen skal prioritere i valgperioden for å møte kommunens behov (Miljøverndepartementet 2011). Kommunal planstrategi kan lettere forstås som en rendyrket virksomhetsplan som har til formål å definere hvilke nye planer som skal utarbeides og avdekke satsningsområder, utviklingsområder, og hvilke områder som skal tilsettes nye funksjoner i gjeldende planperiode. I tillegg skal kommunestyret gjennom planstatus ta stilling til hvorvidt gjeldende planer er tilfredsstillende og kan videreføres uten endringer, eller om de skal revideres eller oppheves (Miljøverndepartementet 2011). Planstrategien skal bygge på en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til «samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden» (pbl. §10-1).

I bestemmelsens første ledd fremkommer det at kommunestyret har plikt til å utarbeide kommunal planstrategi minst én gang hver valgperiode. Og senest innen ett år etter at kommunestyret konstitueres, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi (Miljøverndepartementet 2011). Bestemmelsen hever viktigheten av tidsforløpet i en kommuneplanprosess og pålegger – med hjemmel i loven – det konstituerte kommunestyret

til å igangsette en vurderingsprosess i et tidlig stadium. Et viktig siktemål er å styrke kommuneplanleggingen som politisk styringsverktøy, sikre oppdatering av planene som skal prioriteres og avklare sektorenes planleggings- og samordningsbehov (Miljøverndepartementet 2011). I korte trekk kan vi si at påleggelsen av kommunal planstrategi er forenelig med Alexanders (1998 i: Holsen 2017) forståelse av planlegging - der planlegging handler om å lage planer. Kommunal planstrategi symboliserer nettopp dette - én plan som sier noe om hvordan kommunen skal planlegge videre i kommuneplanens samfunnsdel, handlingsdel, arealdel o.l. Kommunal planstrategi som en virksomhetsplan vil kunne gi kommunen gode forutsetninger til å møte aktuelle utfordringer i gjeldene planperiode.

For å forstå hvilke egenskaper kommunal planstrategi har og hvilken betydning den har for helheten i en kommuneplanprosess, kan vi systematisere innholdet ved hjelp av fire funksjoner:

1. Behovsstyrt planlegging
2. Verktøy for politisk prioritering av planoppgaver
3. Arena for samordning på tvers av kommune- og fylkesgrenser
4. Retningsgivende planverktøy

### **5.3.1 Behovsstyrt planlegging**

Kommunal planlegging gir kommunen et visst handlingsrom til å velge og implementere en strategi for den gjeldende planperioden. Formålet er å klargjøre hvilke planbehov kommunen står overfor og hvilke planoppgaver som vil oppfylle planbehovene. Planlegging skal være behovsstyrt og behovstilpasset og ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig. Det forutsetter at den enkelte kommunen selv kan bestemme hvor omfattende og detaljert planstrategien skal være ut fra steds spesifikke behov som gjør seg gjeldende. Med «behovsstyrt planlegging» angir plan- og bygningsloven en fleksibilitet i planstrategien. I praksis betyr det at planstrategien kan revideres etter endrende behov og forutsetninger i løpet av planperioden (ot.ptp.nr.32 2007-2008). Planstrategien er med andre ord ikke formelt bindende for kommunen - og dersom det er gode grunner for det kan kommunen fravike vedtatt planstrategi for å tilpasse nye behov (Miljøverndepartementet 2011).

### **5.3.2 Verktøy for prioritering av planoppgaver**

Kommunal planstrategi gir et viktig hjelpemiddel for kommunestyret til å avklare nødvendige planoppgaver i lys av politiske prioriteringer. Kommunen bør ha en interesse i å presentere ulike samfunnsvisjoner eller scenarier tidlig i planprosessen, som kan gi videre føringer for kommunens overordnede mål og satsingsområder (Miljødirektoratet 2011). Prioriteringer av hvilke planoppgaver som skal komme først, eller ligge til grunn for videre arbeid, bunner i det strategiske. Plan- og bygningsloven pålegger kommunen å planlegge strategisk i en fase der planleggingen ikke handler om materielle handlinger, men om å gi kommunen muligheten til å systematisk avklare og legge til rette for en ønsket utvikling. Kommunen må videre vurdere hvilke planbehov planprosessen gir, og videre, hvilke planoppgaver kommunen må gjennomføre for å sikre målsetningene.

På samme måte som behovene i en planperiode endrer seg, kan også kommunen endre eller om-prioritere planoppgavene. Det er derfor svært viktig at planoppgavene og rekkefølgen de fremtrer i gis relativt vide rammer, slik at kommunestyret lettere kan tilpasse utviklingen etter hvilke problemstillinger kommunen står overfor.

### **5.3.3 Arena for samordning på tvers av kommune- og fylkesgrenser**

Kommunal planstrategi er opptatt av å identifisere overordnede utviklingstrekk i kommunen og koordinere sektorpolitikk i planstrategiarbeidet. Samordningen av planstrategiarbeidet må ses i sammenheng med samtidigheten mellom *når* kommunal planstrategi og regional planstrategi skal utarbeides. Fylkestingene er pålagt å vedta regional planstrategi i samme periode som kommunen må vedta sin planstrategi. Dette gir kommunen en unik mulighet til å inngå et sektorielt og interkommunalt samarbeid i en tidlig fase.

Samtidigheten setter fylkeskommunen og kommunen i et forhold der de er gjensidig avhengig av hverandre for å avdekke og samhandle planoppgaver for perioden (Miljødirektoratet 2011). Kommunal planstrategi er med andre ord en viktig arena for politisk samordning. Det forutsetter at statlige og regionale myndigheter «deltar aktivt i dette arbeidet, og gir innspill til kommunen både om egent planbehov og om utfordringer som krever kommunal planlegging» (NOU: 2003 s. 96).

### 5.3.4 Retningsgivende planverktøy

Det er viktig å erkjenne kommunal planstrategi som en rendyrket virksomhetsplan som har til formål å drøfte «utviklingstrekk i kommunen (...) for å vurdere planbehovet i kommunestyreperioden» (Miljødirektoratet 2011 s. 6) og ikke som en plan som har til formål å vedta mål og strategier. Dette bunner i at kommunal planstrategi er et offentlig og retningsgivende dokument som setter kommunen i stand til å reflektere rundt organisatoriske og prosessuelle avklaringer i en tidlig fase - som etter min mening er et «før-stadie» til planprosessen. Planstrategien tydeliggjør hvor og hvordan kommunen ønsker å tilrettelegge for ny utvikling, sette grenser for utvikling og videreføre gjeldende planer.

Planstrategien kan anvendes gjennom en fleksibel bruk som både gir kommunen mulighet til å bestemme i hvilken grad kommunen ønsker å bruke planstrategien aktivt i planarbeidet, og hvilket innhold de ønsker å fylle den med. I praksis gis kommunen - ved ny kommunestyreperiode, muligheten til å gjøre en av fire følgende valg: 1) gjeldende kommuneplan videreføres i sin helhet («slik at videre planlegging for eksempel skjer gjennom kommunedelplaner eller annen tema- og sektorplanlegging») (Miljødirektoratet 2011 s. 10); 2) kommuneplanen kan revideres helt eller delvis; 3) kommuneplanen reviderer bare samfunnsdelen eller bare arealdelen; 4) eller det kan være behov for revisjonen av hele kommuneplanen. Denne fleksibiliteten er vist i figur 4.

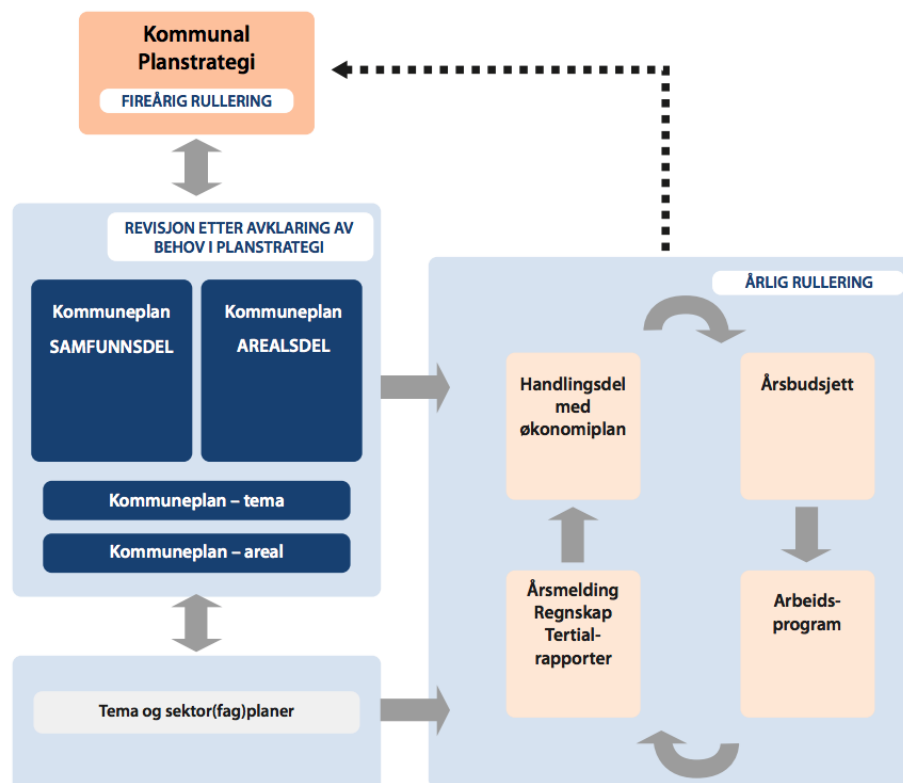


**Figur 4: Behovstilpasset revisjon av kommuneplanen. Grå bokser er trinn i en kommuneplanprosess (Miljødirektoratet 2011 s. 10)**

Behovstilpasset revisjon av kommuneplanen kan til eksempel være svært hensiktsmessig i tilfeller der den politiske tilslutningen i kommunen er stabil, slik at planmyndighetene ikke trenger å foreta store strukturelle endringer i planen hvert 4. år. Dersom tilfellet er det

motsatte, at kommunens politiske tilslutning varierer stort for hver valgperiode, kan den behovstilpassende revisjonen bidra til å endre politiske målsetninger for den neste planperioden.

Endringene i kommuneplanens arealdel bør også sees i sammenheng med kommunens økonomiske ressurser og kommunestyrets tildelinger av ressurser i arbeidet med kommuneplanens arealdel. En av de viktigste avklaringene i kommunal planstrategi er hvilke ressurser og midler kommunestyret velger å tilsette i de prioriterte tiltak- og satsningsområdene i fireårsperioden. Siden kommunal planstrategi rulleres etter hvert 4. år gis selve planen økonomiske rammer forbeholdt kommunestyrets fireårsperiode. Imidlertid har kommunal planstrategi en synkroniseringsmekanisme som følger den årlige rulleringens kretsløp, der endringer i økonomiplanprosessen kan justeres i selve planstrategien (se figur 5). For å gjøre dette enkelt: dersom kommunen støter på forhold som forutsetter ønske om omprioritering, avskaffelse, eller tilegnelse av tiltak, kan de økonomiske ressursene avsatt i kommunal planstrategi justeres deretter.



**Figur 5: Kommunal planstrategi i det kommunale plansystemet (Veileder T-1494 Kommunal planstrategi)**

### **5.3 Strategiske verktøy - oppsummering:**

plan- og bygningsloven gir kommunen muligheten til å administrere planprosessen ved å selvskepe og lokke luker der kommunen kan foreta viktige avklaringer i selve arealdelen, eller ved å fremskyve avklaringene i senere planer. Plan- og bygningsloven gir samtidig kommunen myndighet til å definere når og hvor private aktører skal slippes til – i noen tilfeller kan det være gunstig for kommunen å overlate en hel prosess til utbygger som kan eie og lede utviklingen (i henhold til bestemmelsene etter arealplanen), og andre tilfeller er det mer gunstig at private aktører kun slippes til i gjennomføringsfasen (med unntak av medvirkning). De strategiske verktøyene som er presentert her, kan – dersom de blir utnyttet godt – bidra til å sikre en kontinuitet i planleggingen.





Illustrasjon: Yes to all – togstasjonen <https://norge.sandalsand.net/>

# Kapittel 6

## En fortelling om byutviklingen av Lillestrøm: i spennet mellom prosess og visjon

I dette kapittelet gir vi en inngående analyse av oppgavens kasus, Lillestrøm kommune (gamle Skedsmo kommune), i et forsøk på å fange essensen i kommunens arbeid med byutvikling i perioden 2009 – 2019. Hensikten med kapittelet er å løfte frem tre avgjørende episoder som er gjenstand for ulike diskusjoner om hvilke virkemidler og funksjoner kommunen har tatt i bruk i dette arbeidet. Her betrakter vi kommunens rolle og styringsarbeid ut ifra de teoretiske forståelsene av strategisk romlig planlegging og de regulative-, transformative- og strategiske funksjonene.

Et mål i dette kapittelet er å tydeliggjøre hvilke stedspesifikke forhold og særpreg som gjør Lillestrøm til en interessant kommune å studere.

## 6.0 Bakgrunn for analysen

Denne analysen følger Lillestrøm kommune i arbeidet med byutvikling i perioden 2009 til 2019. I denne perioden har kommunen engasjert seg i to prosjekter som har hatt ulike målsettinger, men som begge griper inn i den overordnede planleggingen: i 2009 vedtok Skedsmo kommune en byutviklingsstrategi, samtidig som det interregionale byutviklingsprosjektet STRAKKS (2008-2010) satte agendaen for Lillestrøms økonomi og næringsliv, og på mange måter definerte hva slags lokalsamfunn stedet skal være i fremtiden. Disse prosjektene har siden blitt implementert gjennom formelle planer etter plan- og bygningsloven. Særlig interessant er det å se hvordan det formelle verktøyet for kommunens overordnende arealdisponering følger dette opp, det vil si tre påfølgende versjoner av kommuneplanens arealdel (2011, 2015 og 2019).

Spørsmålet om strategisk anvendelse av kommuneplanens arealdel knytter seg til hvordan kommunen tolker sin egen styringsrolle. Skedsmo kommune er pekt ut som oppgavens kasus av flere grunner. I 2011 vedtok Skedsmo kommune en ny arealplan som for første gang var utarbeidet i rammene av dagens plan- og bygningslov (2008), som en av de første kommunene i landet som vedtok dette styringsdokumentet etter at den da nye loven trådte i kraft. I planen presenterer kommunen nye fremtidsvisjoner og målsetninger for byutviklingen som tydelig signaliserer hvilken retning Lillestrøm skal bevege seg i. Retningen har kommunen i stor grad fra det foregående strategiarbeidet fra STRAKKS og byutviklingsstrategien. Kommunen som planmyndighet og administrasjon har imidlertid stått overfor krevende situasjoner i den påfølgende perioden. I overgangen fra plan til plangjennomføringen (fra visjon til realisering) opplever kommunen at planprosessene endrer retning, innhold og form. I dag er det rimelig å si at byens fysiske form gir uttrykk for noe helt annet enn visjonene fra 2011. Det gjør det interessant å undersøke hvordan og hvorfor byutviklingen i Lillestrøm skiftet retning i denne perioden, hvordan kommunen som planmyndighet reflekterer over sin styringsrolle, og ikke minst om forklaringen på retningsendring kan ligge i kommunens valg av planleggingsverktøy i gjennomføringen.

Analysen er inndelt i tre deler som belyser hvordan problemstillinger dukker opp i ulike stadier av planleggingen, og som kan gi et bilde på hvordan opprinnelige målsettinger kan kompromitteres eller "glemmes". Her vil vi fokusere på underliggende årsaker til at

planvisjonene i 2011 endres from mot det vi i dag kjenner som en fysisk virkelighet. For å begrense oppgaven, har vi pekt ut episoder vi mener har vært av avgjørende betydning på hvorfor planene har justert seg i denne perioden:

- I. Den første delen gjenforteller kommunens dreining mot en mer strategisk byplanlegging, som et internt grep for å strukturere utviklingsprosessen, og prioritere områdene i en bestemt rekkefølge gjennom en sekvens av områdereguleringsplaner som ble angitt i kommuneplanens arealdel. Dette må ses i sammenheng med kommunens ambisjoner om å sikre konsistensen i planleggingen, ved å holde orden på sammenhengene mellom KPA og områdereguleringer, ved å ta beslutninger når ting kan ses i sammenheng for å forbedre kommunens interne effektivitet, og ved å inngå tett samarbeid med utbyggingsaktører, og styre etter en nettverksmodell i samspill med ulike aktører.
- II. Den andre delen ser på kommunens bruk og forståelse av strategibegrepet, slik det ble praktisert i kjølvannet av sin vedtatte Byutviklingsstrategi. Hensikten her er å belyse hvilket innhold strategibegrepet får når kommunen bruker det, som en pekepinn på hva slags perspektiver man har hatt på overordnet og langsiktig planlegging.
- III. Den siste delen forfølger kommunens styringsrolle i prosessrekkefølgen der kommunen selv forsøker å distribuere og investere i et større byggeprosjekt. Her beskrives kommunens ønske om å fremme offentlig planinitiativ for kvartal 8 i sentrum av Lillestrøm, der arkitektkontoret Snøhetta ble pekt ut til å tegne et forslag til utbygging. I 2014 ble planen vedtatt og regulert inn i kommunens areadel (2015). Imidlertid ble det aldri noe av utbyggingen. Dette resulterte i at kvartal 8 ble liggende hvilende med skreddsydde bestemmelser som var tilpasset Snøhetta-prosjektet, som igjen skapte utfordringer for kommunen når andre aktører fremmet planforslag i området.

Offentlig sektor har vanligvis begrensede ressurser til å drive direkte utvikling og investeringer og er derfor i stor grad avhengig av å slippe til den private sektoren og samarbeide med næringslivet om samfunnsutviklingen. Spørsmålet vi behandler i denne oppgaven er hvilket styringspotensial og hvilken styringsrolle kommunen har, hvordan strategisk planlegging kan bidra til en sterkere politisk styring, samt hvordan kommuneplanens arealdel gir føringene og

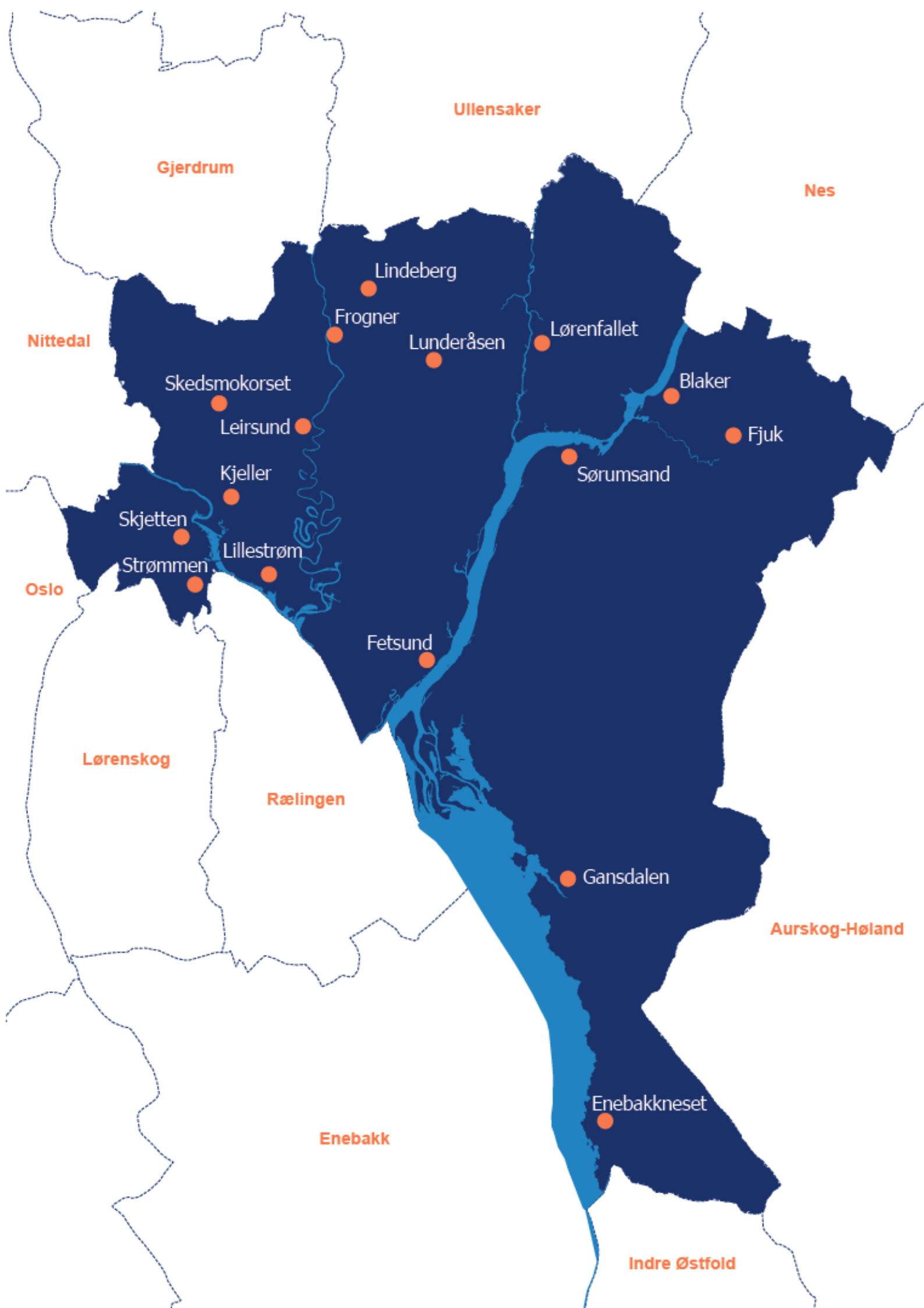
setter rammene som gjør det mulig å orientere utviklingen. Spørsmålet forutsetter et syn på planlegging der strategi kommer før enkeltprosjekter, og der regulering virker i siste instans for å kontrollere at prosjektene svarer på målsetningene – hvor planprosessen fra start til slutt opprettholder en sterk grad av konsistens.

Det bør tas i betraktning at oppgavens hensikt ikke er rettet mot en kritikk av verken det arkitektoniske eller det funksjonalistiske aspektet ved dagens fysiske utbygging. Hensikten er derimot å belyse essensen i arbeidet med kommunens arealdel og om planmyndigheten har brukt verktøykassen i PBL for å programmere og strukturere beslutningsprosessene for å gjennomføre målsetningene i den tidsperioden det dreier seg om.

Før vi går nærmere inn på den første delen av analysen, er det grunnleggende å introdusere og stedfeste Lillestrøm som by (kommune).

## **6.1 Lillestrøm kommune**

Den 1. januar 2020 ble Lillestrøm kommune etablert som en ny storkommune i Viken fylke, bestående av de tre tidligere kommuneenhetene Fet, Sørumsand og Skedsmo. En sammenslåing innebærer behov for ny felles identitet som styrker Lillestrøm kommune som én enhet og én aktør. Kommunen står i dag ovenfor et stort endring- og omstillingsarbeid. Å bygge en ny kommune krever at kommunen tar stilling til nye komplekse spørsmål i samfunnsutviklingen. Spørsmål som; Hvilke områder skal pekes ut som vekstområder, hvor skal man verne områder for ytterligere nedbygging og hvor skal man sette av områder til næring, boliger, offentlige fasiliteter ol. blir viktige politiske avklaringsoppgaver. En ny geografisk utstrekning krever også at kommunen tenker mer helhetlig og langsiktig i samspillet mellom byen, tettstedene og landet. Sammenslåingen gir kommunen en ny mulighet til å utarbeide en felles kommuneplan der disse viktige avklaringene blir gjort rede for. Kommunens samfunnsdel for nye Lillestrøm kommune ble vedtatt den 17.06.2020 - arealdelen er fremdeles under utarbeidelse.



Ullensaker

Gjerdrum

Nes

Nittedal

Lindeberg

Frogner

Lundeås

Lørenfallet

Skedsmokorset

Blaker

Leirsund

Fjuk

Kjeller

Sørumsand

Skjetten

Lillestrøm

Fetsund

Oslo

Lørenskog

Rælingen

Gansdalen

Aurskog-Høland

Enebakk

Enebakkneset

Indre Østfold

### 6.3 Lillestrøm by

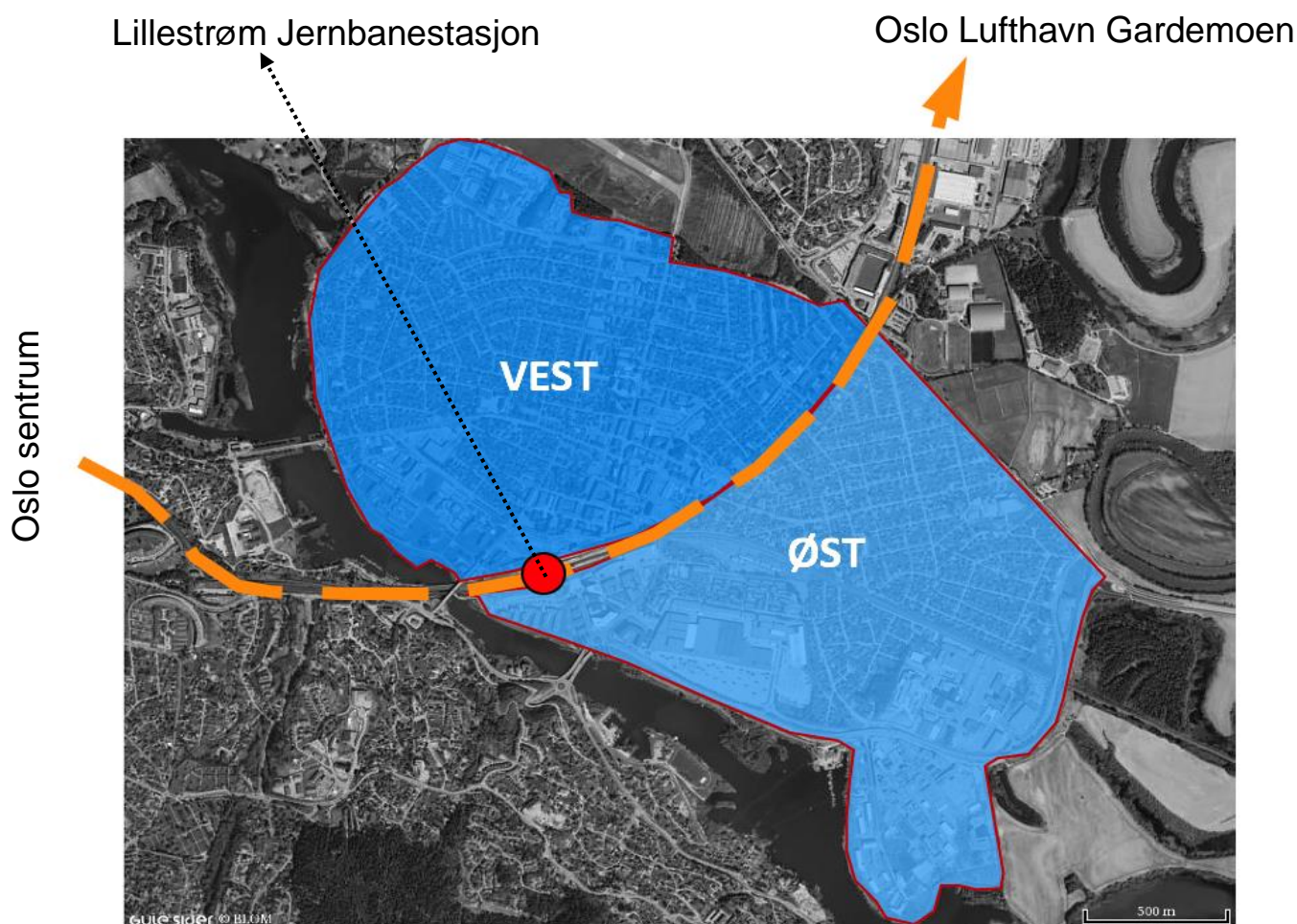
Lillestrøm by er et administrasjonssenter i Lillestrøm kommune i Viken fylke, som ble tildelt formell bystatus i 1998. Byen grenser i retning vest mot Oslo og Lørenskog, og i sør mot Rælingen, i retning nord mot Nittedal og Gjerdrum, i retning nordøst mot Sørum og Fet i øst (Pirotee 2019). Byen ligger omtrent 13 km øst for Oslos grense og ca. 18 km nordøst fra Oslo sentrum og utgjør en del av Oslos tettsted, som en del av Osloregionen. Lillestrøm grenser også mot flere tettsteder i og utenfor kommunen: Leirsund, Strømmen, Fjerdingby, Skjetten, Rælingen, Skedsmokorset og Fetsund. Byen har 12 000 innbyggere per. 2021, og 18 000 dersom Kjeller inkluderes (Thorsnæs og Askheim 2021). Mange har i dag et eierskap til Lillestrøm by, og i lys av sammenslåingen er det er nærliggende å tenke at byen stadig blir viktigere for flere og flere av kommunens innbyggere.

Lillestrøms viktigste lokalisingsfortrinn er at byen ligger mellom Oslo sentrum og Oslo Lufthavn på Gardermoen. I Plan for areal- og transport i Oslo og Akershus (2015) defineres Lillestrøm som en regional by og pekes ut som et av flere prioriterte vekstområder. Imidlertid kan Lillestrøms regionale posisjon spores tilbake til Romeriksporten i 1999. Romeriksporten er en jernbanetunnel på Gardermobanen som går mellom Etterstad i Oslo, gjennom Stalsberg i Lillestrøm og videre til Oslo Lufthavn Gardemoen (Jarslett 2020). Intensjonen med utbyggelsen av jernbanetunnelen var å effektivisere reisetiden og tilgjengeliggjøre hovedflyplassen for Oslo sentrum. Lillestrøms plassering mellom disse to elementære funksjonene (hovedstad og hovedflyplass) – kombinert med Lillestrøm bussterminal som har en kollektivdekning til hele Romerike, Indre Østfold og Oslo - fletter sammen et ellers stort regionalt område.

Det er tydelig at jernbanestasjonens historiske posisjon lengst sør i sentrumskjernen har dannet forutsetningene for hvordan byen har formet og utviklet seg over tid. Jernbanelinjen beveger seg gjennom byen i sør- og nordgående retning og skaper et naturlig skille mellom byens østlige og vestlige deler (se figur 6) (Pirotee 2019). Boligtypologien i bylandskapet er varierende. Byens østlige deler består stort sett av enkeltstående trehus med små hager og videre en sone med industrianlegg som er plassert lengst øst i byens yttergrenser. I samme område finner man Norges varemesse og Thon Hotel som i nyere tid er trukket inn som en del

av bykjernen. Like inntil jernbanestasjonen ligger det nyere bolig- og næringsprosjektet «Portalen- Lillestrøm», som består av kontorbygg, boligblokker, og Scandic Hotel.

I byens vestlige deler er boligtypologien noe mer varierende. Hovedvekten av det som utgjør Lillestrøm sentrum ligger nordvest for Jernbanen. Sentrumskjernen strekkes seg i et bydrag fra Jernbanestasjonen og nordover i retning Kjeller og Åråsen. Dette området omfatter en rekke sporadiske og noen mer konsentrerte kvartalsturkurer bestående av bolig- og næringsbygg med forholdsvis lav bebyggelse (3-5 etasjer). Bysentrum er omkranset av småhus- og villabebyggelse som ligger relativt tett innpå både sentrumskjernen og jernbanestasjonen. Også i den vestlige delen er området primært dominert av småhusbebyggelse. Selv om frittstående boligbebyggelse krever større arealer, som i tur gir en generell lavere arealutnyttelse, oppleves den konsentrerte småhusbebyggelsen som svært tett og solid. I 3. kvartal 2021 består boligsammensetningen i Lillestrøm kommune (inkludert sammenslåingen) av 14 195 eneboliger og 9 265 leiligheter (Statistisk sentralbyrå 2021).



Figur 6: Jernbanelinjen som et naturlig skille mellom byens vestlige- og østlige deler. 79



### 6.3.1 Kunnskapsbyen Lillestrøm

Selv om Lillestrøm kan regnes som en småby, har byen befestet seg et «image» som har gitt byen økende regional, nasjonal og internasjonal oppmerksomhet. I 2000 ble næringsorganisasjonen «Kunnskapsbyen Lillestrøm» etablert som et insentiv for å kartfeste og styrke byen som et kunnskap- og næringssentra i regionen – i en dreining vekk fra industribyen som Lillestrøm har vært kjent som. Organisasjonens målsetninger kan oppsummeres i tre satsninger; 1) for det første løfter organisasjonen viktigheten av å utvikle og forsterke kompetanse- og kunnskapsindustrien i sammenheng med forskningsmiljøet på Kjeller, herunder: Forsvarets forsknings institutt (FFI), Oslomet – storbyuniversitetet, Institutt for energi og teknikk (IFE) og Norsk institutt for lutforskning (NILU); 2) For det andre legger organisasjonen føringer for kraftige fortettingsgrep av næring- og kontorvirksomhet i bysentrale områder langs jernbanetraséen; 3) Summen av de øvrige satsningene skal sette grunnlaget for en positiv profilering og markedsføring av området - gjennom interkommunalt og intersektorielt samarbeid (Kommuneplanens samfunnsdel 2015). Det interessante med Kunnskapsbyen Lillestrøm i denne avhandlingen er hvordan organisasjonens målsetninger har satt fotfeste for kommunens arbeid med byutviklingen i både uformelle og formelle planer, dette kommer vi tilbake til senere.

### 6.3.2 Ny by- organisering fra 2021.

Tidligere arbeidet kommunen med byutviklingen gjennom en soneinndeling av to bydeler: Volla i nordvest og Vigernes i sørøst. Pågående arbeid med byutviklingsplanen for Lillestrøm inndeler byen i 6 ytterligere bydeler ut fra eksisterende identitet og beliggenhet. Disse er tatt ut i byutviklingsplanen (2021) som konkrete satsningsområder etter fremtidig funksjon og potensial for vekst. Intensjonen med inndelingen er at hver bydel vil med sitt særpreg få hvert sitt bydelsprosjekt i den fremtidige byutviklingsplan. Disse er: Volla bydel, Måsan bydel, Vigernes bydel, Sentrum Vest bydel, Sentrumskjernen bydel (Lillestrøm Øst OR), Sentrum Øst bydel, Hagebyen Nesa og Nesa Bydel.



## **6.4 Uformelle strategiplaner som fundament for kommuneplanens arealdel 2011**

I 2011 vedtok kommunestyret i Skedsmo en revisjon av kommuneplanens areadel, med et planperspektiv mot 2022. Planen representerer en strukturell omstilling i kommunens arbeid med byutvikling. I denne planperioden definerer kommunen nye utviklingsgrep som skal fastlegge og forankre retning for utviklingen av byen frem mot 2050. Blant målene som er nedfelt i kommuneplanens areadel, er byutviklingsmålene først og fremst rettet mot å styrke byens konkurranseevne som regionsenter, fortette sentrum med høy grad av kunnskap- og næringsintensive arbeidsplasser innenfor eksisterende by- og tettstedsområder, samt å bevare byens historiske identitet (kommuneplanens arealdel 2011).

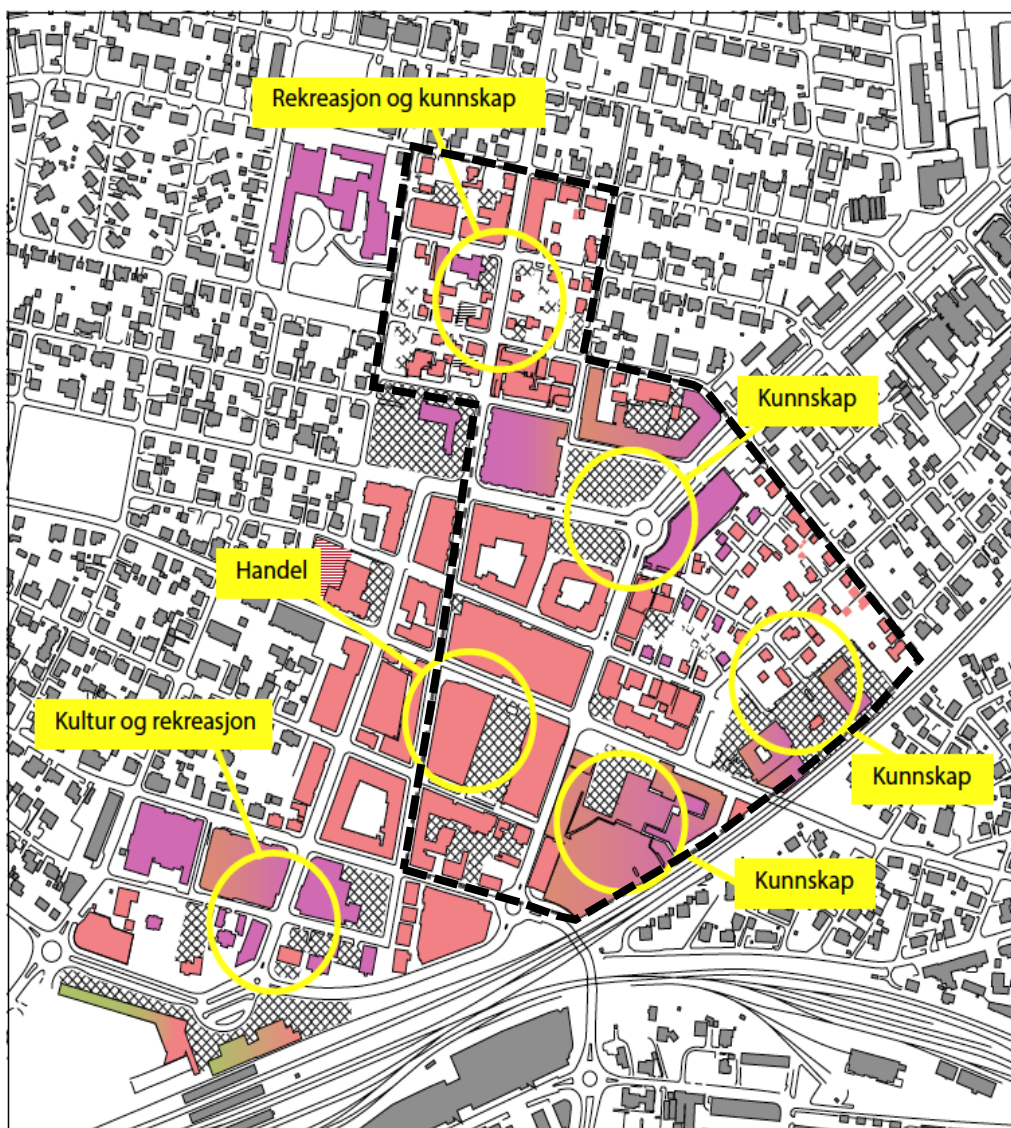
Kommuneplanen for denne perioden bør forstås som en av de viktigste politiske vendingene i arealutviklingen for kommunen. For å forstå dette i sin helhet, er det først og fremst sentralt å kjenne til kommunens Urban- og byutviklingsstrategi og STRAKKS-prosjektet, som har lagt grunnlaget for kommunens arbeid med by- og tettstedutvikling i kommuneplanens arealdel av 2011, og for øvrig planene av 2015 og 2019. I 2009 vedtok kommunen en byutviklingsstrategi og i samme periode (2008-2010) inngikk kommunen et samarbeid med et interregionalt byutviklingsprosjekt «Strategier for byutvikling i mellomstore nordiske kunnskapsbyer», forkortet som STRAKKS. Som vi snart skal se, har disse to uformelle strategiplanene til sammen dannet fundamentet for kommuneplanens arealdel av 2011 og kommunens øvrige arbeid med byutvikling frem til i dag. Før vi går videre i analysen anser vi det som grunnleggende å gi en presentasjon av STRAKKS-prosjektet først, før vi går nærmere inn på byutviklingsstrategien som drøftes i lys av kommunens definisjon av «strategi» som begrepsbruk.

### **6.4.1 STRAKKS-prosjektet**

STRAKKS er et EU-støttet nærings- og byutviklingsprosjekt som startet i 2008 og avsluttet i 2010 (KPA 2010). Prosjektet er gjennomført i et samarbeid mellom Aalborg kommune i Danmark og Skedsmo kommune. Begge kommunene har en felles bakgrunn som medlemmer i "Nordic City Network" (NCN) – en tenketank og et nettverk for nordiske "kunnskapsbyer" (KPA 2010). Hensikten med STRAKKS-prosjektet har vært å danne nettverk og samarbeidsformer som skal stimulere til «kompetanseoppbygging hos både egne planleggere, politikere og private byutviklingsaktører» (KPA 2010 s. 35). Prosjektets overordnede mål har

vært å skape og teste modeller for kunnskapsbasert byutvikling, som gir nye insentiver til hvordan byene og byggeprosjektene bør utvikles og formes.

Skedsmos fokusområde i STRAKKS-prosjektet er Lillestrøm sentrum (STRAKKS 2011). Prosjektet kategoriserer sentrumsområde i fem delområder, herunder Lillestrøm Torv, Meieritomta, Storgata, Fagerborg og Brannstasjonstomta som utgjør Laboratoriet i STRAKKS-området. For dette området har prosjektet gjort en mulighetsstudie. Formålet med mulighetsstudien har vært å gi kommunen *et verktøy* som bidrar til «fremdrift i enkelte prosjekter før nye formelle rammer er på plass gjennom kommuneplan og områderegeringsplan» (STRAKKS 2011 s. 4). Behovet for mulighetsstudien er begrunnet i at kommunens arealplan (2006-2017) ikke tar høyde for den utviklingen som STRAKKS-prosjektet ønsker å initiere. Mulighetsstudien kan forstås som en «nødvending» reaksjon på kommunens manglende vurdering av hvilke «byutviklingspotensial og muligheter som finnes i området Lillestrøm sentrum/øst» (KPA 2011 s. 35).



Figur 7

**Bebyggelse og byrommenes funksjoner på 1.etasjerplan**

(STRAKKS mulighetsstudie 2011)



Tegnforklaring:

-  Publikumsrettet næring
-  Kultur/institusjonelle funksjoner
-  tog/buss
-  offentlig byrom
-  parkering

Mulighetsstudien tegner et fremtidsbilde av Lillestrøm sentrum preget av kunnskapsintensive næringsområder. Prosjektets anbefalinger i studien er rettet mot en helhetlig sentrumsomdannelse – som gjennom en etappevis utvikling – skal tydeliggjøre Lillestrøm som en kunnskapsby. Ambisjonene for kunnskapsbyen er derfor primært rettet mot funksjonsblandet næringsutvikling – mer spesifikt – frittstående næringsbygg med hovedvekt på kontorvirksomhet.

For å håndtere fremtidig planlegging og utbygging i Lillestrøm, løfter studien 11 retningslinjer frem som skal møt mål og strategier i henhold til mulighetsstudiens anbefalinger. Hovedhensikten med retningslinjene er å «tilrettelegge for så god som mulig videre utvikling av Lillestrøm som en levende by. Retningslinjene skal være bindeledd mellom gjeldende og nytt planregime. Samspill mellom byens funksjoner og gater, plasser og parker skal vektlegges og sikres en høy kvalitet» (STRAKKS 2011 s. 90). Retningslinjene erstatter bestemmelsene i gjeldende «kommuneplan 2006-2017» (2006), samtidig som den eksplisitt setter premissene for bestemmelsene i kommuneplanens arealdel (2011-2022). Det interessante her er at STRAKKS-prosjektet får en umiddelbar virkning, uten at prosjektet har vært en del av en formell planprosess. Det er en viktig observasjon vi tar med videre i analysen.

Blant de 11 retningslinjene, er punkt 2, 4, 5 og 6 svært interessante for denne avhandlingen. Punkt 2. løfter kommunens mulighetsrom til å kreve samarbeid i et planområde der flere arealer henger sammen. Bestemmelsen motiverer til bruk av områderegulering og hensynssoner med krav om felles planlegging i områder der flere arealer bør sees i sammenheng. Punkt 4-6 løfter kommunens mulighetsrom til å sette krav og rammer for byens fysiske form – som gjenspeiler den transformative funksjonen i planlegging. Bestemmelsene definerer detaljerte kvaliteter som byens høydenorm, kriterier for volumbonus, og kriterier for bymerker/byport (STRAKKS 2011).

STRAKKS-prosjektet tar stilling til komplekse utviklingsspørsmål og gir konkrete retningslinjer for byutviklingen. Selv om Skedsmo kommune er del av prosjektet, spiller kommunen kun en aktørrolle i planprosessen. En informant forteller i et intervju at kommunen manglet en overordnet visjon for byplanleggingen og satt med mange utløste spørsmål i denne perioden:

«STRAKKS-prosjektet kom som en slags gave til Skedsmo den gangen, gjennom prosjektet fikk vi satt byutvikling på dagsorden på en ny måte. Vi kom inn i tidlig fase på prosjekter som var på gang og fant en god kontakt med utbyggerne. Prosjektet ga kommunen mulighet til å få litt blest i media på en ufarlig og et generelt grunnlag med konferanser og diverse. Byen fikk ny oppmerksomhet og kommunen lyktes i større grad å få innbyggerne mere med. Kommunen fikk dermed forberedt innbyggerne på at det kommer til å skje noe i Lillestrøm – byen skal utvikle seg. STRAKKS-prosjektet var en god driver, en ekstra arena for å forberede byen og byens befolkning og næringslivet ikke minst på endring»» (Informant A 2021).

Prosjektet skaper en ny arena som forutsetter en vesentlig koordinering og samordning mellom tre aktører: kommunen som planmyndighet (kommunestyret og administrasjon), utbyggere som plangjennomfører og innbyggere som brukere. Prosjektets tilnærming gjenspeiler på mange måter hovedlinjene i den strategiske funksjonen. Et spørsmål her er om kommunen klarte å se verdien i STRAKKS-prosjektets evne til å koordinere og samordne disse aktørene, eller om kommunen heller beveger seg mot en positiv vektlegging av prosjektets materielle/transformative grep som grunnlag for videre planlegging.

Selv om STRAKKS- prosjektet har vært en viktig bidragsyter til å forene ulike aktører i spørsmål om byutviklingen av Lillestrøm, er den reelle utfordringen at kommunen som planmyndighet ikke har den ledende styringsrollen i prosjektet. Kommunen representerer én av tre aktører med likevektig stemme. Problematikken er kompleks. Kommunen gir inntrykk for at STRAKKS-prosjektet har fungert som et nytenkende bidrag i byutviklingen. Samtidig tegnes det en forskyving i maktbalansen mellom kommunen som planmyndighet og utbyggere som plangjennomfører. I et forsøk på å «ta tilbake» styringsrollen, implementerte kommunen STRAKKS- anbefalingene, med tilhørende bestemmelser i revisjonen av kommuneplanens arealdel 2011 – 2022. Imidlertid har kommunen i senere tid møtt på komplekse styringsutfordringer i lys av STRAKKS-bestemmelsene. Dette kommer vi tilbake til i **6.6**.

Selv om STRAKKS-prosjektet i sin helhet representerer en banebrytende vending for Lillestrøm, har den ikke alene satt føringer for byutviklingen. I 2009 utarbeidet Skedsmo kommune en egen Urban- og byutviklingsstrategi, som for første gang reiste spørsmål om

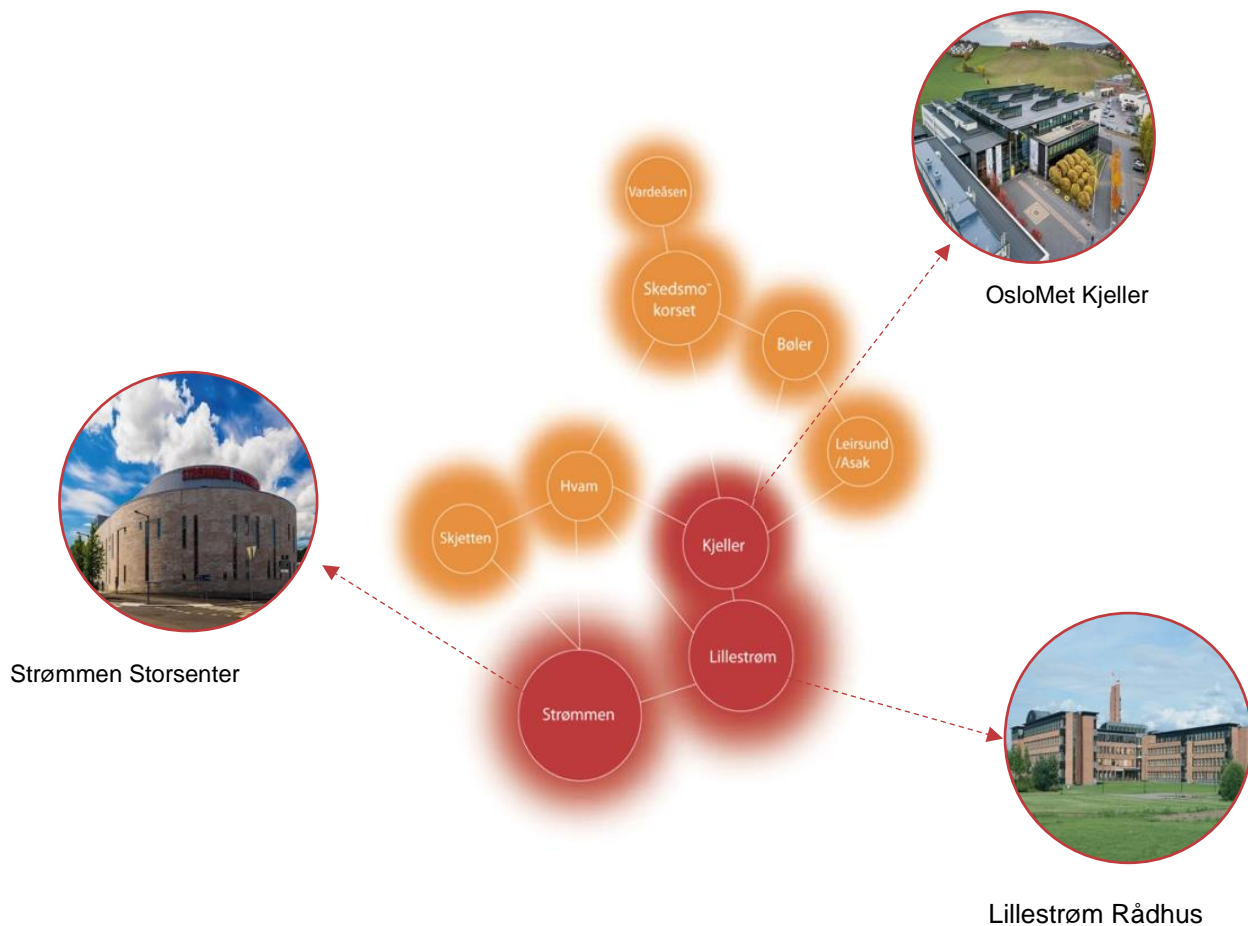
hvilken by Lillestrøm skal være. STRAKKS-prosjektet og Byutviklingsstrategien danner fundamentet for kommuneplanens arealdel av 2011, og bør ses i sammenheng. I neste del gir vi en presentasjon av byutviklingsstrategien og hvordan kommunen fortolker planen som et strategisk verktøy.

## **6.5 Urban- og byutviklingsstrategi – Skedsmo kommune**

Den 09.09.2009 vedtok kommunestyret en egeninitiert byutviklingsstrategi for Lillestrøm, med et perspektiv mot 2050. Byutviklingsstrategien ble til som en reaksjon på å møte kommunens mange ubesvarte problemstillinger i byutviklingen. Strategien beskrives som «et planverktøy som inspirerer til videre utvikling i en mer avklart og styrt retning» (KPA 2011 s. 16). Strategien inneholder mange gode drøftelser og avklaringer, men det er spesielt to bærende grep som har vært avgjørende for videre planarbeid: 1) Molekylær utviklingsmodell 2) Identitetsskapende byutvikling.

I byutviklingsstrategien presenterer kommunen et nytt utviklingsverktøy, «molekylær utviklingsmodell», som sammenkobler kommunens ulike områder i et relasjonelt perspektiv. Med molekylær utvikling menes å «beskrive områdenes innbyrdes avhengighet» (KPA 2011 s. 17). Kommunen peker på en utviklingsrettet arbeidsfordeling mellom forskningsinstituttene på Kjeller, handlesenteret på Strømmen og kommune- og regionsenteret i Lillestrøm, som utgjør LSK-triangelet. Formålet med modellen er å lede til en sammenfallende retning i byutviklingen, der veksten forekommer «innenfra og ut» i eksisterende by- og tettstedsområder. Hensikten er at de ulike områdene skal utvikle seg på egne premisser med vekt på å styrke egen kvalitet og identitet, på en slik måte at det gir positive synergier i kommunen (og regionen) for øvrig (KPA 2011).

Kommunens arbeid med «byutvikling» strekker seg utover en enkel betraktning av forholdet mellom byer og tettsteder. Kommunen utvider spørsmål om byutvikling til å gjelde - ikke bare flere områder - men også Lillestrøms posisjon og relasjon i tilknytting til andre tettsteder. Lillestrøm, Strømmen og Kjeller sees i denne sammenhengen som enkelte atomer som eksisterer ubundet, men som over tid skal kunne vokse sammen og danne et molekyl (en helhet). Den molekylære utviklingsmodellen gir gode rammer for ønsket utvikling og skaper et helt unikt avhengighetsforhold mellom områdene.



**Figur 8: Molekylær utviklingsmodell: LSK-triangelet (KPA 2011 s.17)**

Et annet viktig mål for kommunen er at strategien skal utvikle Lillestrøm med fokus på identitetsskapende elementer som gir gode koblinger i, gjennom og utenfor bystrukturen. I strategien tillegges stedsidentitet stor vekt som grunnlag for byutviklingen, og kommer til uttrykk gjennom både byens struktur og innhold. Kommunens viktige identitetsmål i strategien er:

- Moderne by med sjarmerende småbykarakter
- Miljøby med blågrønt hjerte
- Kulturby
- Kunnskapsby
- Attraktiv næringsarena

For å nå målene, uttrykker kommunen at byens fysiske form og struktur må organiseres på en slik måte at byen tiltrekker seg både kreative mennesker og kommersielle virksomheter som skaper gode attraktive byrom. «Det må tilrettelegges for en moderne by med småbykarakter basert på humanistiske verdier (...). Det må i byens utvikling og fornyelse tas hensyn til

bykjernens historiske særpreg selv om den skal fornyes og moderniseres» (STRAKKS 2011 s. 20). Sentrumskjernen er en viktig del av byens identitet og karakter. Kommunen har som mål med strategien å «tilknytte seg attraktive arbeidsplasser og dermed tilby sine innbyggere arbeidsplasser innenfor kommunegrensen, og primært i sentrumssonen» (STRAKKS 2011 s. 20). Målsetningen forutsetter en strategisk lokalisering av næringsutvikling i henhold til ABC-prinsippet i nær tilknytning jernbanen (følges opp mer gjennomgående senere i 6.6).

Felles for STRAKKS-prosjektet og byutviklingsstrategien er at begge plandokumentene løfter de samme problemene og fremmer noenlunde de samme løsningene. Kort sagt er hovedmomentet i begge løsningene i denne perioden at Lillestrøm by trenger at kommunen satser stort på næringsutvikling som både genererer flere arbeidsplasser, samtidig som næringsveksten forhindrer eller reduserer risikoen for at byen omdannes til en soveby, der innbyggere bruker byen som en soveplass og ikke som et bruks- og oppholdssted.

I tiden før utarbeidelsen av byutviklingsstrategien gir en informant fra kommunen uttrykk for at utfordringsbildet for Lillestrøm var mer sammensatt og komplekst. Informanten forteller at byutviklingsstrategien kom i en tid hvor Lillestrøm i økende grad ble et attraktivt etableringssted for næringslivet. Gjeldene plandokumenter for denne tiden var ikke rustet til å håndtere næringstrykket. I et av intervjuene ble behovet for byutviklingsstrategien omtalt:

«Gardermoeneffekten kom også til Skedsmo og Lillestrøm, men Lillestrøm var veldig tradisjonell, manglet kanskje et fremtidsbilde. Vi stilte spørsmål som: Hvordan kan vekstkraften utnyttes, hvordan skal vi utvikle byen og kommunen og hva vil vi med Lillestrøm.» (Informant A 2021).

Og videre ...

«(...) Kommunen var selvfølgelig preget av tiden som hadde vært, alle som ønsket og ville ble tatt vel og litt ukritisk imot, fordi det var en tid bak oss hvor ingen ville eller turte å investere i Lillestrøm. Trykket økte gradvis, stadig flere ønsket å bidra til utvikling av Lillestrøm. Veksttrykket måtte styres, kommunen måtte ta stilling til rekkefølge og avgrensning. Utgangspunktet var en sentrumsplan som ikke var



formalisert, men som fungerte greit så lenge trykket var lavt. Enkelt sagt var regelen at byen skulle ha kvartalsstruktur og maks høyde på 4 og en tilbaketrukket 5. etasje, dette ble imidlertid etter hvert betydelig utfordret med nye spennende planforslag – hva skulle kommunen styre etter nå, mange av de forslagene var interessante» (Informant A 2021).

Byutviklingsstrategien fungerte ifølge informanten som en drivkraft til å løfte frem viktige problemstillinger der politikerne ble utfordret til å se byutviklingen i et langtidsperspektiv. Strategien markerer også – i motsetning til STRAKKS-prosjektet – et tydelig forsøk på kommunal styringskontroll, der kommunen som planmyndighet definerer strukturelle grep som byen skal utvikle seg etter.

Selv om byutviklingsstrategien har vært gjennom et politisk vedtak, har ikke planen hatt rettsvirkning og har derfor ikke vært formelt bindende for kommunen. Imidlertid har strategien gitt overordnende føringer for kommunens fysiske utvikling og satt rammen for bestemmelsene i kommuneplanenes arealdel av 2011. I spørsmål om hvorfor kommunen har valgt å utarbeide en uformell arealplan (strategiplan) utenfor plan -og bygningslovens rammer, svarer informanten følgende:

«Begrepet «byutviklingsstrategi» er ikke et juridisk begrep etter plan- og bygningsloven (...) men det viste seg å være et godt strategisk verktøy, som grunnlag for kommende kommuneplanjustering etter plan- og bygningsloven» (informant A 2021)

Og videre ...

«Det grepet med byutviklingsstrategien fungerte veldig bra, det ble så konkret, men likevel ufarlig fordi det er en strategi, ikke noe binding, men det viste retning» (Informant A 2021).

Informanten gir tydelig inntrykk for at kommunen i denne perioden løser behovet for strategisk planlegging gjennom et uformelt plandokument som operasjonaliserer

kommuneplanens mål ned til områdenivå. For det andre ufarliggjør informanten bruken av byutviklingsstrategien. Byutviklingsstrategien oppleves med andre ord som en «lavterskel» plan som løser utviklingsretningen i kommunen, uten at den eksplisitt binder kommunen på noe som helst måte.

Selv om byutviklingsstrategien inneholder overordnende og strukturelle grep - som kommunens molekylære utviklingsmodell – er bruken av strategi-begrepet motivert av transformativ virkemidler som fremhever et fremtidsbilde av byens fysiske form. Informanten knytter byutviklingsstrategien opp mot scenariotenkning og konseptutvikling i intervjuet. Denne måten å tenke «strategi» på er ikke uvanlig. Dette må ses i sammenheng med at den tradisjonelle forståelsen av strategi i planleggingen er nært knyttet opp mot prosjektbasert planlegging, der strategi i stor grad handler om fysisk utforming der målsetningene nedfelles i bestemte visjonsbilder gjennom reguleringsplaner.

I neste del presenterer vi kommeplanens arealdel av 2011, der hovedfokuset er rettet mot hvordan STRAKKS- prosjektets anbefalinger og retningslinjer, sammen med byutviklingsstrategien har dannet fundamentet for byutviklingen av Lillestrøm. I denne sammenhengen trekker vi frem kommuneplanens bruk av områderegulering som et forsøk på å strukturere utviklingsområdene i en bestemt prioritert rekkefølge.

## **6.6 Kommuneplanens areadel 2011-2022: Med stående ordre «Få næring inn til byen!»**

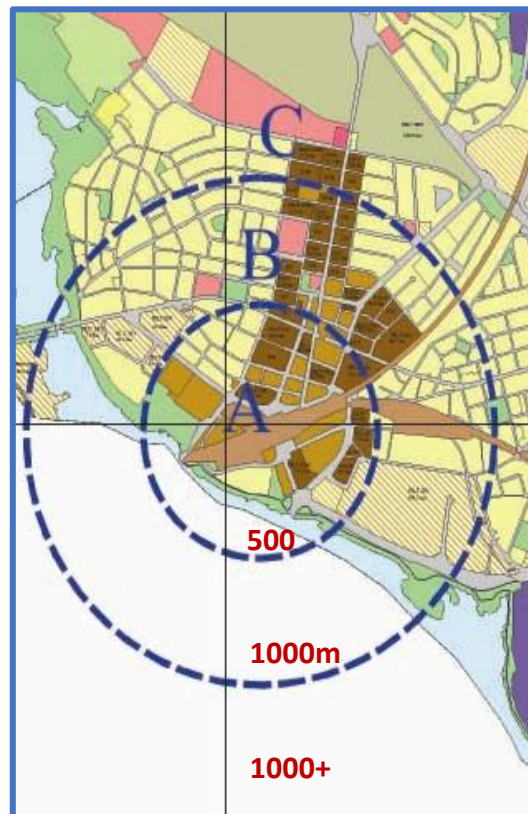
Skedsmo kommunes sterke satsning på byutvikling, transformasjon og urbane strategier kommer klart til uttrykk i kommuneplanens arealdel 2011-2022. Planen bygger på vedtatt byutviklingsstrategi (2009) og STRAKKS-prosjektet (2008-2010) som er behandlet i denne avhandlingen, men også andre øvrige temaplaner som Samferdselstrategi for Skedsmo kommune (2009-2050). Begrunnelsen for revisjonen av planen må ses i lys av kommunens omstillingsbehov i dreiningen mot en mer bærekraftig byutvikling i tråd med regionale og nasjonale føringer. Kommuneplanens overordnede prinsipper er at all utvikling skal skje i form av fortetting og transformasjon innenfor eksisterende by- og tettstedsområder. Med andre ord er ingen jomfruelige utbyggingsområder lagt inn i planen (KPA 2011).

På bakgrunn av anbefalingene og retningslinjene fra STRAKKS-prosjektet, er de kartlagte arealene i STRAKKS-området (Laboratoriet) tatt inn i kommuneplanens arealdel (2011) og fått arealformålet «fremtidig sentrumsformål». Laboratoriet, som utgjør store deler av Lillestrøm ØST, er inndelt i 22 felter. Feltinndelingen er gjort for å «bedre sammenhengen mellom plankart og tilhørende bestemmelser, og derigjennom få bedre styring på byutviklingen i retning av målene i «Byutvikling og urbanstrategi – 2050» (KPA 2011 s. 62).

Et gjennomgående mål i planen er å få næring inn til byen. Implementeringen av STAKKS-området i kommuneplanens arealdel kan forstås som kommunens første steg mot å sikre dette. Det bemerkes følgende: «Sentralt i byutviklingen i Lillestrøm er å sette av og transformere nok sentrumsnære areal til bebyggelse og anleggsformål for å sikre fortsatt byvekst. (...) Videre må veksten styres slik at sentrum utvikles innenfra og utover. Dette vil være viktige grep for å styrke Lillestrøm som næringslivssentrum (...)» (KPA s. 61). Kommuneplanen beskriver et strategisk sentrumsgrep for Lillestrøm, som er forenelig med prinsippene i «kompakt byutvikling» uten at kommunen eksplisitt bruker benevnelsen selv. Kommunen ønsker å konsentrere bolig- og næringsutviklingen mot fortetting i utvalgte sentrumsområder i henhold til ABC-prinsippet.



**Figur 9: Feltinndeling i Lillestrøm sentrum stasjon (Kommuneplanens arealdel 2011 s. 62 og 54)**



**Figur 10: ABC-sonene rundt Lillestrøm**

ABC-prinsippet er et lokaliseringsverktøy som er utbredt brukt i samordnet areal- og transportplanlegging. ABC-prinsippet systematiserer hvor ulike typer virksomheter burde lokaliseres i forhold til tilgjengelighet til kollektivtrafikk og øvrig vegtrafikk. Kategori A, er som regel egnet for kontor-, forretnings- og servicevirksomheter, i tillegg til undervisnings- og helseinstitusjoner. Kategori B er bedre egnet for bilavhengig forretningsvirksomhet, lett industri og servicevirksomhet. Kategori C er egnet for lager- og industrivirksomhet som kan være støy- og støvproduserende (KPA 2011). I illustrasjonen (9) er sone A og B rundt Lillestrøm stasjon satt opptil henholdsvis 500 og 1000 meter. Sone C er satt fra 1000 meter og utover.

### **6.6.1 Kommunens styringsrolle: områderegulering i en prioritert rekkefølge**

Kommuneplanens næringslokalisering – i henhold til ABC-prinsippet - tegner en ny organisering av byens funksjonsinnhold med klare rammer etter målsetningene i STRAKKS-prosjektet og byutviklingsstrategien. For å sikre realisering av målsetningene anvender kommuneplanen krav om områderegulering etter pbl. §12-2, som i denne perioden tas i bruk som et nytt planverktøy etter lovrevisjonen i 2008. Områderegulering er primært en planform som kan utarbeides av kommunen etter krav i kommuneplanens arealdel, eller der kommunen etter omstendighetene finner behov for å gi mer detaljerte områdevisse avklaringer av arealbruken (Pbl. §12-2 og Regjeringen 2009). Med andre ord må en områdereguleringsplan foreligge før detaljregulering og gjennomføring av tiltak kan tillates. I kommuneplanens arealdel (2011) er det foreslått 9 utpekte områder som skal underlegges dette kravet.

I planbeskrivelsen strukturerer kommunen områdene i en prioritert rekkefølge med utgangspunkt i hvor det «haster mest» å få gjennomført en områderegulering:

- 1** Lillestrøm Øst (SF12, SF15-SF18)
- 2** Kjeller Nord (felt KF7)
- 3** Elvebredden langs Nitelva (0-100m belte)
- 4** Kjeller flyplass (MF1-2)
- 5** Strømmen øst (SF24-30)
- 6** Lillestrøm nord (SF13-18)

- 7 Hvam (KF8-10)
- 8 Skedsmokorset øst (KF14-20)
- 9 Nesa Nord (KF3)

Strukturen i prioriteringslisten er utviklet i henhold til ABC-prinsippet der byen utvikles innenfra og ut. Prioriteringslistens funksjon i denne sammenhengen, betraktes som en måte å sette «uavklarte utviklingsmål på vent». Det prinsipielle grepet er enkelt; Arbeidet med områdereguleringsplanen for Kjeller Nord skal ikke begynne før områdereguleringen for Lillestrøm Øst er ferdig. En Informant fra kommunen forklarer viktigheten av grepet i lys av kommunens styringsrolle:

«Det store bildet er jo at trykket dessverre ofte blir stort lengst fra sentrum, for der er det enklest å komme i gang, minst restriksjoner og minst å forholde seg til og ikke minst, fordi det ikke er så komplisert (dyrt) å utvikle et mer jomfruelig område. I Lillestrøm Øst var oppkjøpet godt i gang (...) Kommunen måtte passe på at det ble styrt i en prioritert rekkefølge» (Informant A 2021).

Prioriteringslisten tydeliggjør en etappevisutvikling på kommunens premisser. Planbeskrivelsens offisielle begrunnelse for bruken av områderegulering må ses i sammenheng med kommunens forsøk på å bygge tillit og legitimitet til kommuneplanens arealdel som et styringsverktøy. I planbeskrivelsen (2011) reflekterte kommunen følgende:

«For å sikre kommunens styring med utviklingen i et nytt framtidig område for sentrumsformål, er det stilt plankrav om områderegulering for området (...). I tillegg til å gi kommunen styring med hovedgrepene i reguleringsplanleggingen, rydder områdereguleringen opp i mye usikkerhet for private utviklingsaktører og grunneiere» (KPA 2011 s. 64).

og videre ...

«en områderegulering er kommunens plan og må således utvikles med kommunen i førersetet» (s. 93).

Her bruker kommunen områderegulering som et hensiktsmessig planverktøy for å 1) gi prosessuell styringskontroll til kommunen som planmyndighet og 2) øke forutsigbarheten i videre planlegging overfor grunneiere og tiltakshavere.

Kommuneplanens arealdel (2011) gir inntrykk for strategisk tenkning der kommunen anvender metodikker (både i form av språkbruk, strukturering og planvirkemidler) som underbygger kommunens sentrale posisjon i planleggingen. Vektleggingen av områdereguleringen som et planverktøy, avspeiler en mer restriktiv kommunal styringskontroll, som i tur kan sikre realiseringen av overordnede mål. I denne sammenhengen er kommunens resonnement i kommuneplanens arealdel rettet mot en maktbalanse som signaliserer at kommunen sitter i førsete i samfunnsplanleggingen, og hvor utbyggere i større grad har en plangjennomføringsrolle. I teorien legger kommunen frem en planprosess, hvor strategiske avklaringer kommer først i tid, etterfulgt av detaljreguleringer (prosjekt) som forankres i regulatoriske bestemmelser. Hvorvidt resonnementet og intensjonen i den strategiske tenkningen i kommuneplanens arealdel sammenfaller med den praktiske virkeligheten, vil imidlertid diskuteres nærmere.

Blant de 8 utpekte områdene med krav om områderegulering, er områdereguleringen for Lillestrøm Øst den mest interessante i form av endringer over tid. I løpet av de siste 10 årene har Lillestrøm vært gjennom en drastisk by-transformasjon, som innledningsvis har dannet grunnlaget for en ny «epoke» i byutviklingen. Byen har vokst raskt, men planprosessene har vært krevende og ikke minst omfattende. En informant forteller at kommunens funksjonsbruk av områderegulering i kommuneplanens arealdel (2021) symboliserte en «brikke som falt på plass»:

«Vi brukte den nye plan- og bygningslovens muligheter for områderegulering til å stille krav om en områdereguleringsplan for dette laboratoriet som STRAKKS etablerte med fem delområder med ulike utbyggere som ønsket å være med på dette. Da ble det en

områderegulering for Lillestrøm Øst som vi fremdeles saksbehandler etter i dag»  
(informant B 2021)

Kommunen viderefører STRAKKS- prosjektets anbefalinger inn i en områdeplan for Lillestrøm. Dette kan ses i sammenheng med prosjektets prosessanbefaling til kommunen om å se disse områdene i en større sammenheng. Kommunen tar dette til etterretning i kommuneplanens arealdel (2011) der STRAKKS-laboratoriet både blir ilagt krav om områderegulering, samtidig som området blir en hensynssone med «krav om felles planlegging». Hensynssonen virker som en fremtidig sikkerhetsventil som komponerer et handlingsrom der kommunen kan stille krav til forslagstillere og sikre helhetlig utvikling av et aktuelt område. Krav til felles planlegging sikrer samordning og samarbeid mellom utbygger og kommunen, men også blant ulike forslagstillere seg imellom. Selv om kravene i teorien virket intuitive for kommunen, møter kommunen likevel på utfordringer når planen iverksettes i praksis, en av informantene forteller:

«Det ble diskutert masse, bla. om rekkefølgen til områdeplanene eksempelvis Lillestrøm Øst og Lillestrøm Nord. Vi endte opp med å foreslå å ta med områdene, det økte trykket litt mer enn vi ønsket – og ble litt mer krevende å håndtere bla. fordi oppkjøpet allerede var startet. Det at områdene ble lagt inn i kommuneplanen som planlagt utviklingsområde økte trykket ytterligere, til tross for at rekkefølgebestemmelsene sa at det enkelte området måtte vente på tur. Det var et vanskelig dilemma, vi var usikre på om vi gjorde riktig ved å åpne for storstilt transformasjon» (Informant A 2021).

Fra et styringsperspektiv opplevde kommunen etter hvert at STRAKKS-anbefalingene, og spesielt STRAKKS-retningslinjene ga kommunen store styringsutfordringer. Informanten forteller videre at kommunens hovedutfordring var å utforme planbestemmelser som i størst mulig grad var styrende, men også fleksible der dette var nødvendig. Den første utfordringen dreier seg om et tid- og ressursproblem, der rekkefølgen på områdereguleringene ikke ble vel mottatt av markedet.

Informanten forteller at da kommunen i 2011 implementerte STRAKKS-området inn i arealplanen var oppkjøpet allerede i gang. Dette kan skyldes mange faktorer, som blant annet at Lillestrøm i denne perioden gikk igjennom en oppblussingsfase der byen ble ansett som et attraktivt nærings- og etableringssted. Det er også tenkelig at STRAKKS-prosjektet parallelt i denne fasen, klarte og løfte Lillestrøm opp på en ny måte der grunneiere og næringsutviklere i større grad ble involvert i planleggingsprosessen og fikk innflytelse i fremtidsplanene. STRAKKS-prosjektet ga med andre ord utbyggerne en klar forventning til at en utvikling var i ferd med å skje. Det er ikke unaturlig at utbyggerne handlet deretter:

«Kommunen valgte å gå for områdeplaner med innbyrdes utviklingsrekkefølge, et grep som faktisk fungerte ganske godt, selv om det åpnet for noen krevende runder, både administrasjonen og politisk ledelse fikk nok å håndtere. Utbyggerne var flinke til å trykke på og bla. holde politikken oppdatert på at nå har noen kjøpt seg inn i området og de forventet å få komme i gang, det økte trykket ytterligere. Kommunen var tydelig på prosessene, STRAKKS-prosjektet var aldri ment som en «fast track» for utbyggerne, det kunne noen ganger virke som om det var slik noen mente det skulle være. Grepet med områdeplaner og innbyrdes rekkefølge gjorde sitt til at det heldigvis også roet ned andre områder. Uten dette grepet ville hele Lillestrøm vært utsatt for den typen trykk og press og det hadde ikke vært bedre/enklere å håndtere» (Informant A 2021).

I tiden etter at kommuneplanens arealdel (2011) ble vedtatt, opplevde kommunen at utbyggerne sto klare til å sette «spaden i jorden». En informant fra kommunen forteller at tidsperspektivet i planleggingen utfordret kommunens styringsrolle. På den ene siden sto utbyggerne klare til å bygge, og på den andre siden stod kommunen i en tidsklemme der utbyggerne forventet at kommunen fortløpende skulle gi klarsignaler på når utbyggingen kunne starte. Når kommunen vedtar arealplanen er det viktig at planen begynner å virke og settes til liv. Områdeplanen skulle brukes som et virkemiddel som kunne skape et «pusterom» mellom plan og tiltak. Imidlertid opplevde kommunen at områderekkefølgen ga andre effekter enn forutsatt – nemlig sterke insentiver i markedet.

Helhetlig utsatte områderekkefølgen kommunen for både trykk og press fra utbyggerne, imidlertid opplevde kommunen en form for kontroll gjennom rekkefølgebestemmelsene. Selv



om rekkefølgen i seg selv var strategisk, virket strukturen likevel noe mot sin hensikt. Utbyggerne kjøpte opp arealer i de andre områdene som i arealplanen var satt på vent. Spørsmålet blir om kommunens bruk av områderegulering skapte et misforhold mellom kommunens opplevelse å «ta» styringsrollen og utbyggernes klare forventinger til å bidra i utviklingen med utgangspunkt i samordningsprosessene som fulgte av STRAKKS-prosjektet.

Videre krevde områdeplanen for Lillestrøm Øst omfattende og til dels raske avklaringer, noe som ga tidsmessige utfordringer i de øvrige områdene. En informant begrunner deler av dette «kaoset» med kommunens mangel på tid og ressurser:

«Det vi opplevde var at utbyggerne kunne sette all verdens ressurser inn i prosjektene, og i tillegg til at dem nærmest overtok prosjektledelsen på grunn av den ujevnheten som var i prosjektorganisasjonen mellom antallet medlemmer fra dem (utbyggerne) kontra vår (administrasjonen) (...). Det var nok den ujevnheten i hvor mye ressurser privat sektor kunne putte inn i dette kontra våre, men også en for lite styrende avtale» (informant B 2021)

I takt med at markedskreftene skapte et sterkt utbyggingspress ovenfor kommunen, opplevde kommunen at deres styringsrolle ble vannet ut og tatt over av utbyggerne. I spørsmål om kommunen kunne håndtert styringsrollen mer proaktivt dersom kommunen hadde stilt med flere ressurser i denne prosessen, reflekterte en av informantene at situasjonen trolig ikke hadde endret noe. Dette begrunnes med at Lillestrøm Øst som én områderegulering ble en «for stor plan for å greie å holde kontroll» (Informant B 2021). Informanten forteller at det «rett og slett var for stort til å sikre kontroll» i området. En av årsakene til dette kan illustreres gjennom motsetningsforholdet mellom målsetningene i kommuneplanens arealdel og STRAKKS-prosjektets retningslinjer.

Innenfor Lillestrøm Øst, finner man blant annet det markante utbyggingsprosjektet, Meierikvartalet, som i dag er under oppføring. Planprosessene for Meierikvartalet symboliserer en drastisk dreining i byutviklingen som er svært interessant for denne oppgaven. Hovedhensikten er å belyse hvordan dagens oppføringer avviker fra visjonene og

målsetningen i kommuneplanens arealdel fra 2011, og hvilken styringsrolle kommunen har hatt i planprosessene.

I kommuneplanens arealdel (2011) angir kommunen utforming- og estetikkbestemmelser for hele sentrumsområdet som symboliserer et klart visjonsbilde av byens fysiske form. I bestemmelsene utpekes Kirketårnet og Rådhusårnet som to landemerker som skal utmerke seg (felleskapssymboler) i by-silhouetten. I bestemmelsene gir kommunen for første gang strenge rammer for byggehøyder og volumbonus i henhold til STRAKKS-anbefalingene. Kommunen fastsetter en høydenorm på mellom 4 og 5 etasjer (KPA 2011).

Meierikvartalet utgjør kvartal 9/14,( felt SF4 i figur 8). I kommuneplanens arealdel (2011), legger planen opp til en forholdsvis høy arealutnyttelse 83. 000 m2 bruksareal (BRA) og en etasjehøyde på maks 6, med en ønsket prosentvis fordeling mellom 70% næring (forretning/kontor/tjenesteyting/bevertning) og 30 % bolig. Imidlertid åpner områdereguleringsplanen for Lillestrøm Øst opp for at det kan tillates ekstra høyder (volumbonus) utover normen i utpekte områder, dersom prosjektet oppfyller formings og estetikkbestemmelsene i samsvar med retningslinjene i STRAKKS-prosjektet (Mulighetsstudie for Lillestrøm øst 2013). Meierikvartalet er et av de områdene som ble omfattet av den bestemmelsen.

På den ene side gir planbeskrivelsen (2011) målrettede bestemmelser til Meierikvartalet. På den andre siden åpner områdereguleringsplanen for Lillestrøm Øst (2013) opp for en skjønnsmessig vurdering av enkeltprosjekter, der bestemmelsene i planbeskrivelse kan settes til side i henhold til STRAKKS-prosjektets anbefalinger. Til eksempel åpner STRAKKS-prosjektets retningslinjer for at normen for byggehøyder kan fravikes dersom prosjektet tilfører byen og omgivelsene visse kvaliteter som samsvarer med kriteriene i punkt 4-6.

|   |   |   |
|---|---|---|
| <p><b>4. Bebyggelsens høyde</b></p> <p>Byggehøyde på 4 eller 5 etasjer anses som norm, hvor byggehøyde tilpasses omgivelsene. Normen for byggehøyder kan fravikes:</p> <p>a) i prosjekter som bidrar til å skape nye møteplasser</p> <p>b) på steder vist i masterplankart 3 som bymerke/byport</p> <p><b>4. Bebyggelsens høyde</b></p> | <p><b>5. Kriterier for volumbonus:</b></p> <p>STRAKKS-prosjektet beskriver volumbonus som et virkemiddel i forhandlinger for å oppnå høyest mulig kvalitet i regulerings og utbyggingsprosjekter.</p> <p>Volumbonus vurderes når STRAKKS-kvaliteter er tilstrekkelig sikret i prosjektene.</p> <p><b>5. Kriterier for volumbonus:</b></p> <p>STRAKKS-prosjektet</p> | <p><b>6. Kriterier for bymerker/byport</b></p> <p>Enkelte steder i STRAKKS-området har behov for særskilte markeringer. Bygninger/ "bymerker" som ivaretar denne markeringsrollen i form av vertikale markeringer, etableres med utgangspunkt i følgende prinsipper:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Signalisere områdets rolle/identitet i den urbane strukturen</li> <li>• Riktig plassering i forhold til byakser og byrom mm.</li> </ul> |
|---|---|---|

**Figur 11: STRAKKS-retningslinjer punkt 4-6 (Mulighetsstudie i STRAKKS-området)**

Områdereguleringsplanen skal både sikre kommunens styringsmulighet mot helhetlig planlegging, samtidig som planen kan sikre en konsistens som skaper forutsigbarhet i videre planlegging (Grønning 2020). Imidlertid skaper STRAKKS-prosjektets retningslinjer en ytterligere dimensjon i planprosesser. Unntaksreglene i STRAKKS-prosjektets retningslinjer gir private aktører mulighet til å sende inn planforslag som sprenger rammene i planbeskrivelsen. Samtidig gir ikke STRAKKS-prosjektets retningslinjer noen fysiske begrensninger til utbyggingen så lenge de oppfyller kriteriene etter retningslinjene. I teorien betyr dette at private tiltakshavere ikke er begrenset etter konkrete fysiske bestemmelser – så lenge prosjektet sikret kvalitetene og kriteriene i samsvar med retningslinjene i STRAKKS. Dette ble en utfordring for kommunen:

«Vi så på STRAKKS-anbefalingene; hvis utbyggere gjorde ting som kunne etablere møteplasser og byrom og arenaer der mennesker kunne møtes, og ideer skapes og arbeidsplasser dannes osv., så ville man bruke planmyndigheten til å gi ekstra muligheter for å bygge mer på tomtene enn man ellers ville gjøre. Og dette var jo noe utbyggerne kastet seg begjærlig over» (informant B 2021).

I denne sammenhengen har kommunen strategisk forskjøvet en rekke avklaringer fra overordnet nivå til områdenivå, som skal gjennomgås og løses i områdereguleringsplanen. Målene i planbeskrivelsen er robuste, men muligheten for å nå dem begrenses av områdereguleringen som åpner muligheten for å sette nye målsetninger med nye bestemmelser. Fra et overordnet perspektiv kan vi si at planprosessen for Meierikvartalet fremhever en uoverensstemmelse mellom kommuneplanens arealdel (2011) og STRAKKS-prosjektets retningslinjer.

En informant forteller at kommunen som administrasjon i begynnelsen var entusiastiske til STRAKKS-retningslinjer fordi prosjektet ledet til samordning og en åpen dialog mellom utbyggere og politikken på et tidligere stadium enn tidligere planprosesser. Imidlertid forteller informanten videre at kommunens styringsrolle ble mer passiv desto mer detaljerte planene ble utover i prosessen. Kommunen opplevde etterhvert at utbyggerne overtok ledelsen i planprosessene og kommunens rolle ble begrenset til den regulerende funksjonen som reagerte på forslag fra sak til sak (Allmendinger et al. 2010):

«Vi måtte svelge mye av det som kom av innspill, forslag og ideer. Også er det slik at «ingenting er ferdig før alt er ferdig»-planlegging. Slik at det er en periode hvor alt flyter. Og plutselig når kommunen begynte å sette hardt mot hardt så måtte mye av dette her feste seg ganske fort. Da er det ikke særlig rom for å gå tilbake» (Informant B 2021)



Figur 12: forslag til utforming, Meierikvartalet oie-e.no

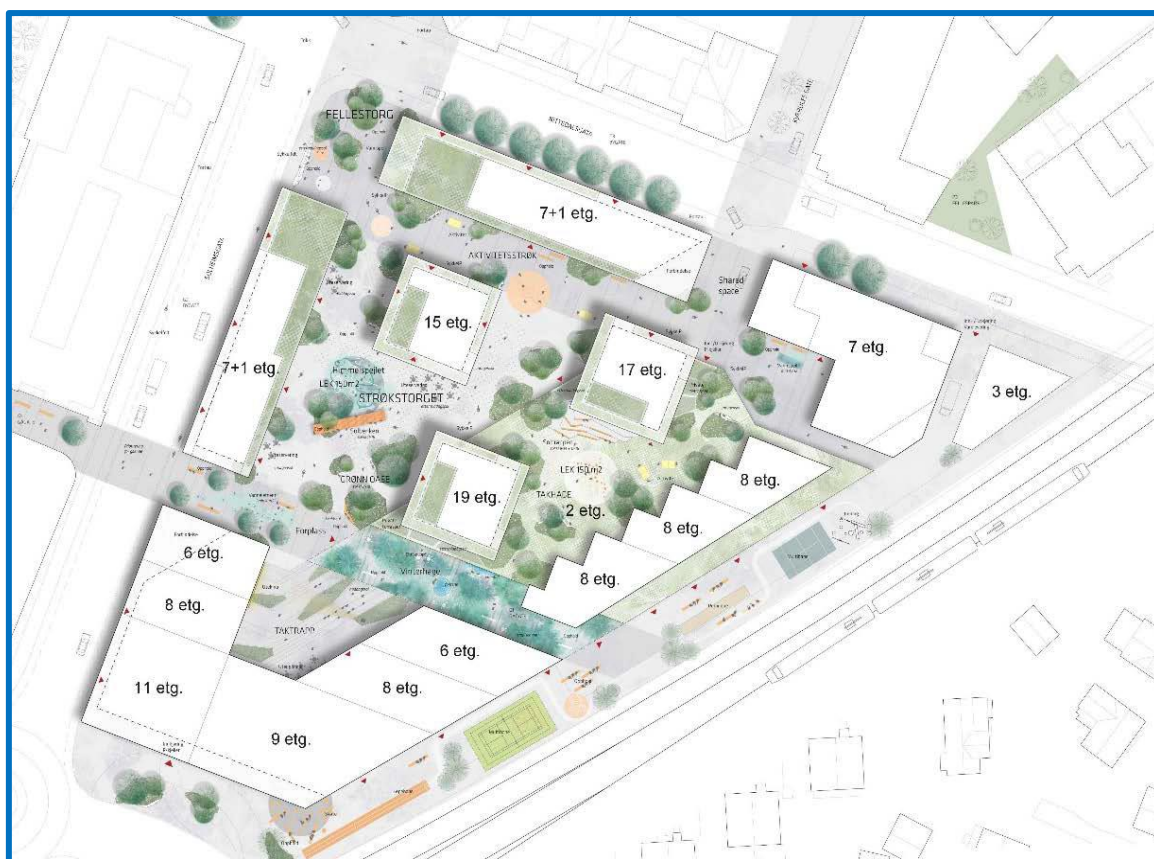
I detaljreguleringen for Meierikvartalet (2015) diskuterer forslagstillere nye etasjehøyder, utnyttelsesgrad og symbolikk for Meierikvartalet. I begge intervjuene er bygningshøydene i Meierikvartalet gjentagende nevnt som kritikkverdige forhold sett fra et «fagperspektiv», som i denne sammenhengen representerer kommunen som administrasjon (de som utøver planleggingen). En informant forteller at STRAKKS-retningslinjene i praksis spilte på lag med private tiltakshavere:

«Vi så jo når det kom til detaljregulering at dette ble jo misbrukt og politikken bidro til å kanskje vedta planer som vi (administrasjonen) nok ville ha avist, eller i hvert fall redusert utbyggingsvolumet på» (Informant B 2021).

Og videre ...

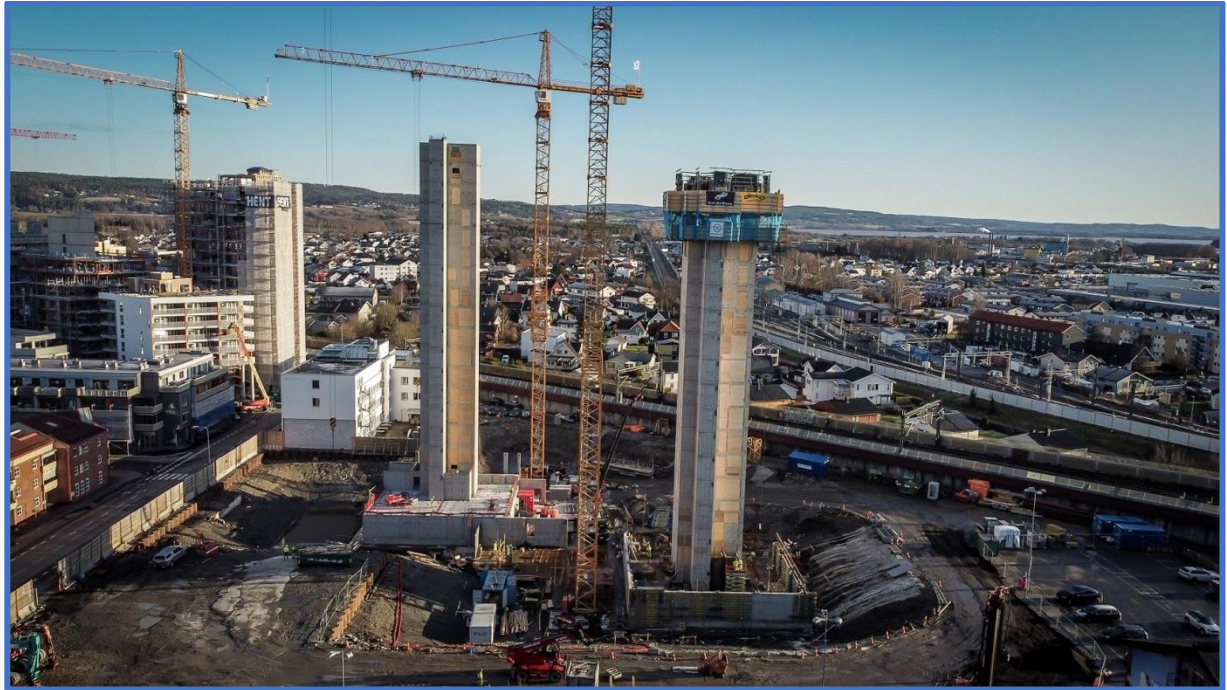
«Jo mer du detaljerer og konkretiserer et prosjekt jo mer tydelig blir det hva det faktisk handler om, noen begynner å se hva det faktisk koster også er det krav til kvalitet og felles struktur. Vi snakket byrom som vi aldri hadde snakket før, og det er klart det er fellesgoder som noen skal betale for» (Informant A 2021)

Begge informantene forteller at dagens fysiske utforming ikke er forenelig med kommunens anbefalinger. I detaljreguleringen er høydene satt slik at de svarer på kvalitetene og kriteriene i STRAKKS-retningslinjer: området utvikles med «varierte offentlige rom og møtesteder hvor spesielt indre deler av planområdet gis god kontakt til omkringliggende gatestruktur og tilbyr romlige kvaliteter som supplerer eksisterende gate- og plassrom» og videre: «Boligtårnene sentralt i Meierikvartalet vil være de høyeste byggene med henholdsvis 19, 17 og 15 etasjer(...) Et større volum tiltenkt undervisning legges i sør mot jernbanen og stasjonen og blir en viktig markør ved ankomst til Lillestrøm fra sør» (s. 21).



**Figur 13: Detaljreguleringsplanen for Meierikvartalet – Takplan med påførte etasjer**  
*(Detaljreguleringsplan for Meierikvartalet 2015 s. 21)*

Illustrasjonen viser detaljreguleringsplanen for Meierikvartalet med tilhørende takplan med påførte etasjetall (2015). Dagens fysiske utforming er et resultat av denne planen. I dag er prosjektet under oppføring og mottagelsen av oppføring har vært varierende blant innbyggere. Meierikvartalet tilrettelegger for både boliger, handelsvirksomhet og kontorarbeidsplasser som svarer på STRAKKS-prosjektets anbefalinger og deler av Byutviklingsstrategien (2009). Imidlertid er prosentfordelingen mellom næring og bolig drastisk endret - det samme gjelder planbeskrivelsens transformative bestemmelser (2011). Meierikvartalet fyller betraktelig flere boliger enn hva som var politisk ønsket i planbeskrivelsen av 2011. Dette reiser et interessant spørsmål om hvordan eller hvorfor en visjon som i utgangspunkt er forankret i en strategisk plan kan endre kurs i løpet av en kort tidsperiode. Et av svarene kan illustreres gjennom rolleforholdet i planleggingspraksisen.



**Figur 14: Meierikvartalet under oppføring**

*Kilde: Nyurban 2020*

Informantene fremmer en rollefordeling i planleggingspraksisen som tydeliggjør forholdet mellom: kommunen som politisk planmyndighet (kommunestyret), kommunen som administrasjon (planfaglig) og tiltakshavere som plangjennomførere. Planprosessen gjennom STRAKKS-prosjektet, byutviklingsstrategien, kommuneplanens arealdel (2011) og områdereguleringsplanen og til slutt detaljreguleringsplanen tydeliggjør et sterkt motsetningsforhold mellom kommunen som planmyndighet og kommunen som administrasjon. Det ligger i den forståelsen at politikken og administrasjonen har ulike roller, oppgaver, arbeidsform og ofte ulike tidsperspektiver (Kommunalteknikk 2017).

Når vi her behandler begrepet strategisk planlegging, bør dette forstås som en metodologisk tilnærming som har til hensikt å hjelpe planleggeren i det praktiske arbeidet med utformingen av kommuneplanens arealdel. Det strategiske er rettet mot planleggerens evne til å kunne forutse fremtidige utfordringer og planlegge på en slik måte som minimerer utfordringene; gjennom å strukturere planprosessen på en slik måte at viktige avklaringer og beslutninger fattes i riktig tid og rom.

Rekkefølgen på områderegeringsplanene i kommuneplanens arealdel (2011) gjenspeiler et slikt strategisk forsøk fra administrasjonens side. Imidlertid tyder mye av planprosessen på at strategien ikke fungerte i praksis. Før vi trekker for raske konklusjoner er det bemerkelsesverdig at kommunen som administrasjon i begge intervjuene retter sine anbefalinger mot en mer transformativ betraktning, som i tur gjenspeiler den tradisjonelle planleggingsmetoden - der byutvikling handler om visjon, arkitektur, utforming o.l., og ikke om planlegging som prosess. Denne oppgaven forsøker å utfordre den tradisjonelle tilnærmingen på akkurat dette området.

I kapittel 7 vil vi presentere hvordan kommunen som administrasjon bedre kunne håndtert planprosessen med bruk av plan- og bygningslovens strategiske verktøykasse.

### **6.7 Snøhetta – kommunen trækker feil**

I et av intervjuene ble vi gjort bevisste på et prosjekt som vi i etterkant av intervjuene har vurdert som en av de viktigste påvirkningsfaktorene til kommunens svekkende styringsrolle i planprosessen. Prosjektet illustrerer hvordan Skedsmo kommune (både politikere og administrasjonen) trakk feil – både prosessuelt og faglig – i byutviklingen. Vi har på grunnlag av manglende tilgang til relevante dokumenter, blitt begrenset til å utføre denne delen av analysen med hovedvekt på informasjonen vi har fått fra intervjuene.

I 2013 initierte kommunen en arkitekturkonkurranse for kvartal 8 (se felt SF3 i figur 8), som inngår i delområdet «Lillestrøm Torv» i STRAKKS-området. Kvartalet har fasader mot torget og mot storgata, og ligger rett over gaten for Meierikvartalet (Nyurban 2019). Blant prosjektforslagene som kom inn, ble ingen vurdert som «gode nok» til å utpeke en vinner. I 2014 gjorde kommunen et nytt forsøk på å fremme et forslag til utbygging på området – denne gangen initierer kommunen et samarbeid med arkitektkontoret Snøhetta.

På oppdrag fra kommunen tegner Snøhetta et planforslag for kvartal 8 som gir høy oppslutning i kommunestyret. I et av intervjuene forteller informanten at prosjektet ble vurdert som kvalitetsmessig innholdsrikt (materielt i seg selv), samtidig som prosjektet evnet å flette sammen omkringliggende kvartaler gjennom morfologiske løsninger (se Børrud 2009).



I tillegg beskrives prosjektet som en bidragsyter i implementeringen av STRAKKS-anbefalinger i praksis.

For å realisere prosjektet, forteller en av informantene at kommunen nærmest «regulerte inn prosjektet». Videre forteller informanten at bestemmelsene i reguleringsplanen for kvartal 8 ble en blåkopi at prosjektets fysiske utforming, både av hensyn til gesimshøyde, utnyttelsesgrad, fasade, utrykk o.l. I denne sammenhengen kan kommunens styringsrolle tilsynelatende tolkes som svært fremoverlent og proaktiv. Imidlertid er bildet mer komplekst.

Når kommunen regulerer inn prosjektet så detaljert at bestemmelsene tilpasses prosjektets utforming, skaper det stramme rammer for byggesaksbehandlingen. Med andre ord blir kommunen «dømt» til å gjennomføre prosjektet. Dette skulle vise seg å bli utfordrende. Informantene forteller:

«Det viste seg antageligvis, uten at det er sagt direkte, at det blir for krevende å bygge prosjektet. Også skrotes det, også har du på en måte økt rammene da, høyde og volum på et kvalitetsprosjekt, også går det ut, også ligger rammeverket igjen» (Informant A 2021)

Og videre ...

«Jeg lurer på om det var Snøhetta-prosjektet som banet vei for de andre byggene. Kvaliteten på prosjektet ble vurdert som så godt, og det var så riktig og sentral plassering i byen og oppgraderingen av torget skulle skje så man svelga det. Det satte i gang en kjedereaksjon videre hos andre utbyggere» (Informant B 2021).

I etterkant av reguleringsvedtaket dukker det opp utfordringer som gjør at plangjennomføringen av Snøhetta-prosjektet uteblir. Informantene forteller ikke eksplisitt hvorfor prosjektet ble satt til siden, men dette kan gi indikasjon på at kommunen har gjennomført en forhastet planprosess uten å gjennomgå grunnleggende vurderinger i forkant av vedtaket. Slike grunnleggende vurderinger kan inngå i kommunal planstrategi, der kommunen har mulighet til å avklarer planressurser i økonomiplanen.

For å belyse problemet med kommunens regulering av prosjektet mer inngående, er det nødvendig å se hvordan Snøhetta-prosjektet har banet veien for dagens fysiske byggehøyder. Slik det fremgår av begge informantene, skapte reguleringsplanen for Snøhetta-prosjektet en kjedereaksjon blant andre utbyggere som gå signaler på at høydene kunne utfordres. Det interessante er at kommunen som planmyndighet (politikk og administrasjon) opplevde at kommunens eget initiativ forårsaket utfordringene som kommunen senere støtet på. Dette gjenspeiler blant annet høyde-forhandlingene i Meierikvartalet.

Hovedproblematikken med denne formen for prosjektbasert planlegging - som også gjenspeiler den transformativ funksjonen – er at kommunen «hopper» over det strategiske leddet i planprosessen og med det unngår en vurderingen av prosjektets gjennomføringsevne før bestemmelsene forankres i kommunens arealplan og blir juridisk bindende. For selv om prosjektet «skrotes» er fremdeles reguleringsplanens bestemmelser gjeldene for området. I praksis betyr dette at enhver aktør - privat eller offentlig – får muligheten til å fremme planforslag innenfor rammene av bestemmelsene for kvartalet. En av informantene forteller at bestemmelsene «presset byen til å åpne opp for noe som var noe annet enn det prosjektet var ment å være» (2021):

«Du ferdiggjør et prosjekt og konkretiserer det, også forhandler du frem både høyder og volum - også skrotes det, også kommer det noe som ikke er bra innenfor det samme området - og det har vi dessverre noen eksempler på». (informant A 2021).

Dette beskriver i realiteten hvordan prosjektbasert byutvikling foregår, der kommunens rolle er begrenset til en saksbehandlingsoppgave. Det vi ønsker å løfte frem i denne diskusjonen er at kommunen påtar seg en aktørrolle selv i dette tilfellet, og begår en «feil» som kommunen som planmyndighet selv forsøker å motvirke i praksis. På en side kan dette tolkes som at kommunen som offentlig myndighet forsøker å ta styring over utviklingen ved å selv utløse initiativer til prosjekter. Imidlertid tydeliggjør dette eksemplet behovet for strategiske avklaringer i et tidligere stadium i planleggingen som kan forhindre slike feiltakelser. Dersom kommunen hadde siddet med en vurdering som indikerte at kommunen selv ikke har

økonomiske ressurser til å gjennomføre planen, eller at andre aktører vil finne prosjektet krevende å gjennomføre, hadde prosjektet trolig ikke blitt vedtatt.

# **Del III**

## **Hvordan planlegge bedre?**

Denne deler tar for seg en diskusjon omhandlende kommunens utfordringer i arbeidet med byutviklingen av Lillestrøm. Hensikter er å belyse i hvilken grad kommunen har jobbet strategisk, om man kunne utnyttet kommuneplanens arealdel mer strategisk.

Oppgavens konklusjon og referanseliste er også med i denne delen



# **Kapittel 7**

## **Analyse og drøfting av situasjoner man kan lære av**

I dette kapittelet trekker vi frem de viktigste diskursene knyttet til oppgavens empiriske funn i kapittel 6. Hensikten her er ikke å kommentere alle aktuelle problemstillinger og observasjoner, men heller å fremheve de avgjørende funnene som kan bidra til å diskutere strategisk planlegging mer inngående i en norsk planleggingskontekst.

Funnene knyttes til spørsmål om hvorvidt Lillestrøm kommune har brukt de virkemidlene vi har fra det institusjonelle rammeverket, til å planlegge strategisk. Dette rettet seg mot evnen til å planlegge strategisk ved å strukturere planprosessen og sette retning for å møte politiske målsetninger.

## **7.0 Har vi et behov for teoretisering og begrepsavklaring av «strategi» i norsk planlegging?**

For å si noe om kommunens planleggingstilnærming, er det først og fremst viktig at vi forstår hvordan kommunen bruker «strategi»-begrepet og hvordan det bringes inn i planprosessen og styringsstrategiene i Lillestrøm kommune. Som nevnt tidligere har kommunen utarbeidet en egen uformell byutviklingsstrategi, som i intervjuene henvises til som en strategiplan som har vært med på å påvirke hvilken retning byutviklingen i Lillestrøm tar. I denne sammenhengen er det viktig å se på to forhold: det første er byutviklingsstrategien som et selvstendig dokument med egne prosesser. Det andre er hvordan strategien fungerer som et viktig bindeledd mellom de formelle og uformelle plantypene, som i dette tilfellet representerer forholdet mellom byutviklingsstrategien, herunder også STRAKKS-prosjektet og kommuneplanens arealdel.

Fra oppgavens teorikapittel (3) kan vi se at det oppstår et avvik mellom det Allmendiger et al. 2010 beskriver som et «strategisk paradigmeskifte» i en britisk kontekst og «den strategiske vendingen» i det norske plansystemet. Når vi snakker om strategisk planlegging i norsk kontekst er det viktig å understreke at det ikke betyr at vi har fått en nye plantyper eller nye metoder i praksis, slik den britiske konteksten gi uttrykk for. Den strategiske vendingen i det norske planleggingssystemet representerer en tilføyelse av en rekke virkemidler som gir kommunen et handlingsrom til «ta tilbake» styringsrollen og sette føringer for arealutviklingen med lovhjemmel. Virkemidlene fremtrer som funksjoner, snarere er enn nye metoder slik Allmendiger et al. (2010) beskriver strategisk planlegging. Strategisk planlegging er forbeholdt én planleggingsmetode og én plantype som erstatter den regulatoriske metoden. Dette sammenfaller ikke med det vi ser i det norske plansystemet. Det vi imidlertid ser er at det norske plansystemet følger Mazzas (1996) funksjonsavhengighetsmodell, der transformative, regulatorisk og strategiske funksjoner, virker parallelt i en planleggingsprosess. Vi kan derfor ikke overføre det teoretiske grunnlaget fra Allmendiger et al. (2010) til den norske planleggingskonteksten. Vi må med andre ord være forsiktige med å belage oss på planteorier som utvikles i en annen kontekst enn det vi i det norske plansystemet opererer med. Selv om vi utelukker et paradigmeskifte i norsk plansystem, kan vi trekke ut funksjonene i strategisk planlegging fra perspektivene til Allmendiger et al. (2010),

der blant annet romlig planlegging gjør seg gjeldede også i norsk kontekst. Dette kan blant annet gjenspeile plan- og bygningslovens koordinering- og samordningsmekanismer.

## **7.0 Begrepet «strategi»**

Et av oppgavens grunnleggende fokus har vært rettet mot hvilken definisjon begrepet «strategi» har i planleggingskonteksten. En viktig erkjennelse er at «strategi» ikke eies av noen fagdisipliner, som gjør at begrepet kan variere utfra sin kontekst. Likevel gir det rom for at begrepet kan tilegnes et bestemt innhold når vi hopper fra en disiplin til en annen. I norske plandokumenter brukes strategi svært varierende og ofte fremkommer begrepet i ulike forbindelser. Dette skaper en uklarhet i hvilket innhold begrepet får i norsk plansammenheng, for eksempel snakker man ofte om arealplaner og virksomhetsplaner om hverandre, og da vet vi ikke i realiteten når vi snakker om en romlig strategisk planlegging. I intervjuene var vi forsiktig med å fortelle informantene hva vi betegner som «strategi», med den hensikt å fange essensen i hvilken tilegnelse strategi- begrepet får når informanten selv bruker begrepet. En viktig observasjon i dette tilfellet er at strategi brukes porøst og ofte er det ingen sammenheng mellom ordet og hvilke plantyper som er forbeholdt det strategiske.

I intervjuet med kommunen, trekkes byutviklingsstrategien frem som et grunnleggende dokument for kommunens strategiske arbeid med byutviklingen. Likevel er dette gjort på et uformelt og «ufarlig» grunnlag. Byutviklingsstrategiens innhold virker mer retningsgivende for kommunen, men allikevel helt avgjørende for videre planarbeid med kommunepalens arealdel av 2011. En interessant observasjon fra intervjuene, var at informantenes bruk av «strategi», ble rettet mot planens tekniske innhold. Med det mener vi at bruken av «strategi» i stor grad sammenstilles med de transformativ funksjonene i planlegging – der den fysiske utviklingen er i fokus. Her mister vår definisjon av «strategi» sitt innhold.

Som tidligere nevnt er ikke denne forvekslingen uvanlig. Dette kan tyde på kommunen ikke har gjort seg bevisste på funksjonsforholdet som ligger i dagens PBL og at fagkulturen henger igjen i de transformativ og prosjektbaserte tolkningene av strategi som visjon, som i stor grad står i et motsetningsforhold til strategi som prosess. Denne oppgaven viser at det er behov for en teoretisering og begrepsavklaring av begrepet i norsk plan-sammenheng. For å underbygge dette skal vi se tilbake på funnene i empirien.



Videre gir kommunen inntrykk av at de har erkjent viktigheten av å utarbeide gode strategiske planer. Imidlertid er det i vår oppfatning at kommunen ikke har gjort seg bevisste på hvilke strategiske planinstrumenter som allerede foreligger i plansystemet. Resultatet er at 1) kommunen foretar strategiske avklaringer gjennom transformativ betraktninger og 2) kommunen avklarer rammene av strategisk planlegging gjennom uformelle arealplanverktøy som i dette tilfellet gjenspeiler byutviklingsstrategien. Denne observasjonen retter ikke en kritikk mot kommunens adgang til å utarbeide uformelle planer. Spørsmålet som reises er imidlertid i hvilken grad kommunen har evnet å forsterke de uformelle prosedyrene i byutviklingsstrategien i kommuneplanens areadel.

Når planleggingen med sitt system av juridisk bindende arealplaner ikke brukes som et strategisk virkemiddel for arealbruksstyring, har det blitt utviklet nye og uformelle plantyper for å møte behovet - utenfor planlovgivningens doméne (Mäntysalo et al 2015 i: Holsen 2017 s. 256). Som nevnt er ikke byutviklingsstrategien juridisk bindende, men den kan få juridisk kraft gjennom at den implementeres i- og setter premisser for kommuneplanens areadel. Det har vært noen uklarheter i hvilken grad kommunen har klart å videreføre hovedlinjene i byutviklingsstrategien inn i kommuneplanens arealdel. Likevel ser vi at dagens fysiske utforming ikke er forenelig med målsetningene i byutviklingsstrategien som kan gi en pekepinn på hvor effektiv planer har vært. På samme måte gir byutviklingsstrategien få prosessuelle avklaringer. Dersom planen hadde foretatt viktige strategiske avklaringer – slik man kan bruke et planprogram – hadde det vært interessant å se i hvilken grad målsetningene hadde gitt virking.

En annen utfordring med uformelle planer, kommer til syne gjennom kommunes valg i å utarbeide byutviklingsstrategien utenfor PBLs rammer. Siden byutviklingsstrategien ikke er juridisk bindende favnes den ikke av PBL prosedyrerammer. Dette betyr at kommunene har muligheten til å vedta uformelle planer uten å måtte oppfylle demokratiske prosesskrav (som medvirkning, åpenhet o.l.). Dette kan være kritikkverdige, spesielt dersom kommunen viderefører strategiplanen i kommuneplanens arealdel slik at den får rettsvirkning. Uten å gå for nøye inn på det her, kan dette medføre en risiko for at stadigheten av å utarbeide uformelle planer i lengden kan svekke legitimiteten til arealplanen som et overordnet styringsverktøy.

Det vi begynner å se er at planleggingspraksisen i dette tilfellet – tilsynelatende – kan virke som en mer «teknisk» oppgave, enn at den forsøker å løse prosessuelle planoppgaver. Ser vi tilbake til plan- og bygningsloven av 1985, sammenfaller denne praksisen med det plansystemet var innrettet med den gangen. Oppgaven fanger med andre ord nødvendigheten av at trenger å komme oss videre.

### **7.1 Tidspres og ressursutfordringer**

Begge informantene i denne studien, viser til at kommunen i den gjeldende perioden har vært preget av et tidspres og ressursutfordringer. Grunnen til at vi ønsker å vie oppmerksomhet til dette temaet, er fordi den kan være med på å vise hvilke utfordringer som kan følge av at kommunen ikke utnytter kommuneplanens arealdel strategisk. Dette kan ha flere årsaker. I kapittel 6, kom det frem at tidspres kan sees i sammenheng med plankravet i kommuneplanens areadel, og at kommunen i enkelte tilfeller måtte «gi etter» i planforhandlingene. Vi vil imidlertid understreke at dette er et vanskelig tema å behandle, grunnet for lite informasjon om hva som faktisk medførte ressursmangelen i kommunen – her sikter vi til ressurser innviet av kommunestyret til kommuneplanarbeid, eller ressurser gitt fra sentrale myndigheter.

Informantene forteller at etter hvert som utbyggingspresset i Lillestrøm tiltok, oppleve kommunen et økende tidspres. Informanten gir inntrykk for at kommunen (som administrasjon) manglet kapasitet til å styre planprosessene, samtidig som saksbehandlingsoppgavene opptok for mye tid og ressurser. Slik som informantene selv formidlet det, kan denne kapasitetsmangelen skyldes at kommunen påtok seg et for stort område (områderegulering for Lillestrøm Øst) som de i lengden ikke kunne håndtere. Det kan imidlertid også tyde på en manglende økonomisk vurdering av konsekvensene av den prioriterte områderekkefølgen. Selv om vi i kapittel 6 argumenterer for at denne prioriteringslisten er strategisk anlagt, kan det likevel indikere at nødvendige administrative avklaringer ikke har vært betydelig foretatt. Slike vurderinger kan til eksempel fremgå i kommunal planstrategi. Dette reiser spørsmål om planlegging som en forvaltningsoppgave.

Selv om kommunen støtte på styringsutfordringer, vil vi ikke gå så langt som å si at dette har vært selvforsynt i et ressurs-perspektiv. Administrativ kapasitetsmangel er en generell utfordring i kommunal planlegging. Frem til det løses politisk er det desto viktigere at kommunen foretar strategiske avklaringer så tidlig som mulig i en planprosess, slik at organiseringen av prosessen videre, forekommer i rammene av kommunens ressurser og gjennomføringsevne.

## **7.2 Sammenhengen mellom formelle og uformelle planprosesser**

Mye av arealutviklingen foregår i et samspill mellom kommunen og markedsaktører, ved at utbyggerne fremmer planforslag som blir gjenstand for politisk behandling i kommunestyret. Dette gir markedsaktørene, og kommunen et handlingsrom til å påvirke hvilken retning utviklingen skal ta. Som vi har sett ligger beslutningsmyndigheten til kommunestyret. Dette gjenspeiler prinsippet om demokratisk selvstyre, der den lokal-politiske interessen skal sette rammene for samfunnsutviklingen i kommunen. Selv om planmyndigheten ligger til kommunestyret, er kommunen avhengig av at private aktører finner interesse i å bidra til samfunnsutviklingen, og ofte gjennom kompromisser. I Lillestrøm kommune har en gjennomgående utfordring nettopp vært denne balansegangen mellom kommunens styringsrolle og utbyggenes ønske om styringskontroll, som i tur har påvirket konsistensen i planprosessene.

Funnene i denne oppgaven peker mot kommunens håndtering av STRAKKS-prosjektet i kommuneplanens arealdel som en del av bakgrunnen for denne ubalansen som har oppstått. Dette må sees i sammenheng med hvilken rolle kommunen påtar seg i samfunnsutviklingen. Det er mye vi kan si som STRAKKS-prosjektet som er viktig. Imidlertid mener vi at fokuset burde rettes mot hvordan kommunen har håndtert sammenhengen mellom de formelle og uformelle plandokumenter som danner grobunnen for byutviklingen.

Slik som informantene forteller, kom STRAKKS-prosjektet som en gave til kommunen i 2008. I likhet med byutviklingsstrategien evnet prosjektet å løfte frem nye problemstillinger i Lillestrøm, som skulle løses gjennom blant annet kunnskaps- og næringsfortetting. Det bemerkelsesverdige er at prosjektet innledet en omfattende innsats i å koordinere og samordne målsetninger i et samarbeid mellom kommunen, utbyggerne og innbyggerne. I

intervjuene forteller informantene at kommunen aldri før hadde vært i en så «tett» dialog med utbyggerne før. Informantene gir videre uttrykk for at denne tette dialogen opplevdes som positiv for kommunen.

I overgangen fra STRAKKS- målsetningene til kommuneplanens arealdel i 2011 ser vi at kommunen implementerer STRAKKS-mulighetsstudie inn i en egen områderegulering (områderegulering for Lillestrøm Øst), samtidig som kommunen fastsetter nye visjoner og bestemmelser for området. I tillegg definerer kommunen en områderekkefølge som krevet at en områdereguleringsplan for området blir vedtatt før utbyggerne kan fremme detaljreguleringsforslag, og før arbeid med øvrige områdeplaner kan starte. Kommunen forteller at dette skapte stor misfornøyelse blant utbyggerne.

Vi kan se at måten kommunens håndtering av STRAKKS-prosjektet i kommuneplanens arealdel skaper en uoverensstemmelse mellom den formelle planen (arealdelen) og STRAKKS-prosjektets anbefalinger. For det første kan det tenkes at avklaringene i STRAKKS-prosjektet skapte klare forventinger til en utvikling i Lillestrøm som medførte at utbyggerne kjøpe opp arealer i påvente av nye arealplan. For det andre kom områderekkefølgen nærmest som en overraskelse på utbyggerne, noe som gir indikasjoner på at medvirkningsrundene i kommuneplanprosessen ikke har vært like omfattende som avklaringene i STRAKKS.

Misforholdet mellom STRAKKS-prosjektet og kommuneplanens arealdel skaper imidlertid store koordineringsutfordringer for kommunen. En utfordring her er muligens at kommunen ikke har forstått sammenhengen mellom en formell og en uformell planprosess. Faren er at man gjør avklaringer med utbyggeraktørene i de uformelle planene også foretar man nye planprosesser i formelle planer som ikke inkluderer utbyggerne i like stor grad. Det kommunen opplevde var at utbyggerne presset frem reguleringsforslag som var i samsvar med STRAKKS-prosjektets retningslinjer. Resultatet ble at kommunen etter hvert mister siktlinjen, samtidig som utbyggerne i stor grad overtok planprosessene.

Spørsmålet som gjør seg gjeldende i dette eksempelet, er hvordan kommunen bedre kunne brukt kommuneplanens arealdel som et strategisk verktøy for sikret styringskontroll. Fasiten er ikke nødvendigvis at kommunen burde implementert hele STRAKKS-prosjektet i sin helhet

inn i kommuneplanens arealdel. Vi burde heller fokusere på hvordan kommunen kunne unngått dette misforholdet mellom avklaringene som ble gjort i de uformelle planene og kommunens målsetninger i kommuneplanens arealdel. Et riktig sted å starte her er å se på selve koordineringsarbeidet i kommuneplanprosessen.

Kommunens koordineringsoppgave kommer til synet gjennom uformelle og formelle planer, men også gjennom et hierarki av planer. Hovedmålet i en slik koordineringsoppgave er å holde en konsistens mellom disse plantypene. Vi har allerede sett at det oppsto en overensstemmelse mellom STRAKKS-prosjektet og kommuneplanens arealdel. Imidlertid møter kommunen også på utfordringer mellom planbeskrivelsen og områdereguleringen i Lillestrøm Øst. Som vi så i kapittel 6, implementerte kommunen unntaksreglene i STRAKKS-prosjektet i områdeplanen for Lillestrøm Øst. Dette banet veien for at høydebestemmelsene i planbeskrivelsen kunne settes til siden dersom prosjektet oppfylte visse kriterier. Dagens fysiske utforming er et resultat av denne unntaksbestemmelsen som kom i medførelse av områdereguleringen for Lillestrøm Øst. Dersom vi sammenligner målsetningene i kommuneplanens arealdel av 2011 med dagens fysiske utforminger ser vi tydelig at planprosessene har endret retning og form.

Disse eksemplene gjenspeiler hvordan kommunen i prinsippet har forsøkt å styre utviklingen, men så oppstår det forhold underveis i planprosessene som gjør at kommunen ikke har hjemmel, eller ressurs til å styre retningen i rammene av egen kommuneplan. Dette reiser igjen et spørsmål om konsistensen mellom uformelle og formelle plantyper. Dersom kommune ikke involverer aktører på et overordnende avklaringer av arealbruken, kan det med andre ord oppstå problemet på detaljnivå. Dette spiller direkte inn i de strategiske funksjonene vi har sett på.

Hva kunne kommunen gjort annerledes? Planstrategi, planprogram og hensynssoner er gitt av planverket til å sikre en kontinuitet mellom planene. I dette eksempelet er det tydelig at kommunen kunne utnyttet kommuneplanens arealdel mer strategisk ved å 1) avklare planbehov i kommunal planstrategi som sier noe om arbeidsfordelingen mellom kommunen som planlegger og utbyggere som plangjennomfører; 2) sikret en felles forståelse av kommunens visjoner og målsetninger i planprogrammet, og være flinkere til å involvere

aktørene på nytt og 3) sikret pusterom i utviklingsrekkefølgen ved å båndlegging i stedet for områderegulering som gir sterkere restriksjoner mot utbygging.

### **7.3 Kommunens strategiske grep**

Kommuneplanens arealdel (2011) symboliserer tydelig at kommunen forsøker å ta styringsroller i utviklingen på en proaktiv måte. I dette perspektivet er det viktig å se kommunens forståelse av sin styringsrolle i sammenheng med hvilket grep de tar i bruk for å styre utviklingen i en ønsket retning. Det første grepet er kommunens prioritering av områdereguleringsrekkefølgen som tydeliggjør hvordan og i hvilken rekkefølge utviklingen skal fremkomme. Det andre grepet er bruken av hensynssonen «krav om felles planlegging» som sikrer at et større område knar seg sammen og at aktørene samarbeider med kommunen om utviklingen.

Selv om vi allerede har observert at områderekkefølgen ikke har holdt konsistens, ser vi likevel at kommunen har tatt et strategisk grep. Kommunen viser forståelse for egen rolle i samfunnsutviklingen og bruker lovhjemmel til å forankre en etappevis utvikling. Dette må sees i sin tid. Som en framgangskommune som for første gang testet ut plan- og bygningslovens nye virkemidler, fortjener kommunen honnør for dette arbeidet og for å ha oppdaget sitt strategiske handlingsrom, og ikke minst evnen til å ta et slikt omfattende valg.

Likevel viser plandokumentene fra 2015 og 2019 at kommunen fortsetter i en retning av transformativ planlegging, der byens fysiske form trumfer de prosessuelle avklaringene. Dette gjenspeiler tildeles også hvordan informantene svarte på spørsmål om kommunen kunne gjort noen annerledes for å sikre retning og konsistens mellom planene. Mot slutten av intervjuene rettet vi spørsmål om kommunen kunne løst noen av den nevnte utfordringene gjennom planprogram, kommunal planstrategi eller ved bruk av hensynssoner. Det overordne svaret på dette spørsmålet dreide samtalen tilbake til byutviklingsstrategien. Dette indikerer at plan- og bygningslovens strategiske virkemidler slik vi betrakter de i denne oppgaven, fremdeles ikke er like synlige for planleggere.

Denne mangelen på strategisk- forståelse, gjenspeiler også dagens planleggingspraksis, der kommunen begrenser sin rolle til en saksbehandlingsoppgave og forblir passiv i planleggingen.

Avslutningsvis fortalte en av informantene at Lillestrøm i dag er i ferd med å jobbe med en reguleringsplan for Lillestrøm Nord, der kommunen har lært av erfaring at de er nødt til å eie prosessene for å sikre at målsetningen i kommuneplanen blir oppfylt. Det blir spennende å se hvilke virkemidler de tar i bruk for å sikre dette.

# **Kapittel 8**

## **Konklusjon**



## 8.0 Konklusjon

Denne oppgaven har forsøkt å løfte frem en viktig diskurs i norsk planleggingspraksis som jeg håper det er mulig å lære noe av. Den største utfordringen har vært at begrepet strategi ikke har et bestemt innhold når vi bruker det i norsk plansammenheng. Dette resulterer i at vi minster en grunnleggende forståelse for kommunens *strategiske arbeid*. Heldigvis er veien til å forstå dette bedre kort. Denne studien symboliserer mitt avsluttende arbeid som student, samtidig som den representerer starten på min yrkeskarrierer. Som ferdigutdannet by- og regionplanlegger tar jeg med meg dette arbeidet inn i norsk planleggingspraksis.

Den viktigste lærdommen er at lovverket ofte oppleves som noe «tvunget». Imidlertid har jeg forsøkt å utfordre dette perspektivet med å se på plan- og bygningsloven som en verktøykasse som gir kommunen *et handlingsrom* til å forankre sin politikk i praksis. Og dette må ikke undervurderes. Kommunen som planmyndighet bør være proaktiv og styre samfunnet i en ønsket politisk retning. Dette krever, som vi har sett, at kommunen evner å skape et spillerom til å diskutere med ulike aktører, foreta avklaringer, og sette retning for utviklingen. For å gjøre dette må vi erkjenne at kommunens planleggingsrolle ikke er begrenset til en saksbehandlingsoppgave.

Det vi kan trekke ut fra erfaringene fra Lillestrøm, er at vi først og fremst at vi ikke kan svare på oppgavens hovedproblemstilling fullt ut. For å svare fullt ut på dette spørsmålet, krever det at man gjør en mer systematisk oppgave. Likevel har denne oppgaven gjort det mulig for oss å se noen utfordringer med styringsverktøyet og hvordan de utnyttes. Kommunal planstrategi, planprogram og henynssoner gir kommunen et beredskapsverktøy til å planlegge på en slik måte at prosessene fremstår som transparente. I det ligger det at utbyggerne, så vel som innbyggerne, får en forutsigbarhet og et forhold til utviklingen. Kommunal planstrategi er essensen i en glatt planprosess. Dersom kommunen foretar de grunnleggende avklaringene på planbehov og ressursrammer, kan man lettere unngå å støte på situasjoner der kommune som planmyndighet ikke strekker til i forhandlingene. Det setter også rammene for hva som skal prioriteres å utvikles og hva som bør settes på vent. Planprogram i neste stykke, sørger for at planen får et innhold som formidler planvisjoner. Planprogrammet strukturerer beslutningsprosessene som muliggjør at kommunen kan skyve frem viktige avklaringer til

riktig tid og rom. Hensynssonene fungere i siste ledd som et ventil som håndhever kommunens styringskontroll. Summen av disse virkemidlene og mer gir kommuneplanens arealdel til et strategisk verktøy. I spørsmål om hvordan man kan utnytte arealdelen best, peker jeg på virkemidlenes funksjoner.

Det vi ser fra denne studien er vi trenger å bevege oss i den retningen plansystemet tilrettelegger for. Planlegging er politikk. Som planleggere er vi nødt til å se kommuneplanens arealdel i et samspill mellom politikk og administrasjon. Det ligger i vårt ansvar at politikere forstå betydningen å strukturere en prosess som i tur vil resulterer i at kommunen møter sine politiske målsetninger.

Med det gir jeg stafettpinnen videre til neste person som løfter frem dette tema igjen.

Vi trenger å snakke strategi.

# **Kapittel 9**

## **Referanseliste**

## 9.0 Referanseliste

Allmendinger et al. (2010): *New spatial planning*. Routledge 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon OX14 4RN

Belalcazar, S. D. & Grønning, M. (2018) *Henyntssoner - det flerfunksjonelle og tvetydige*. (tilsendt av forfatter).

Bergen kommune. (2018): *Byggesak*. Tilgjengelig fra:  
<https://www.vestlandfylke.no/globalassets/planlegging/regionalt-planforum/motedokument/31.03.2020-bergen/saksframstilling.pdf> (14.09.21)

Bhattacharjee, A. (2012): *Social Science Research: Principles, Methods, and Practices*. Tilgjengelig fra:  
[https://digitalcommons.usf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1002&context=oa\\_textbooks](https://digitalcommons.usf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1002&context=oa_textbooks) (11.11.21)

Børrud, E. (2009): *Bymorfologi som kunnskapsgrunnlag for planlegging og planforskning*. Tilgjengelig fra: <http://www.kartogplan.no/Artikler/KP1-2009/Bymorfologi%20som%20kunnskapsgrunnlag%20.pdf> (16.11.20)

Børrud, E. & Grønning, M. (2019): *Metoder i planlegging – et spørsmål om kompetanse*. (Tilsendt privat)

Cullingworth, B. & Nadin, V. (2006): *Town and Country Planning in the UK*. Tilgjengelig fra:  
[https://books.google.no/books/about/Town\\_and\\_Country\\_Planning\\_in\\_the\\_UK.html?id=pZTgz6MNLBIC&redir\\_esc=y](https://books.google.no/books/about/Town_and_Country_Planning_in_the_UK.html?id=pZTgz6MNLBIC&redir_esc=y) (06.09.21)

Dyreberg, B. T. (1997): *The circular Structure of power*. Tilgjengelig fra:  
[https://books.google.no/books?hl=en&lr=&id=YCzk0kG3No8C&oi=fnd&pg=PP13&ots=tSn0aOFT3O&sig=m8g058qo07Onvk\\_\\_4keinyn8rwQ&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.no/books?hl=en&lr=&id=YCzk0kG3No8C&oi=fnd&pg=PP13&ots=tSn0aOFT3O&sig=m8g058qo07Onvk__4keinyn8rwQ&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false) (06.09.21)

Falleth, I. E & Saglie, I.(2012): *Plan- og byggelovgivningen – mellom demokrati og effektivitet*. Tilgjengelig fra: <http://www.kartogplan.no/Artikler/KP4-2012/Plan%20og%20byggelovgivningen%20-%20mellom%20demokrati%20og%20effektivitet.pdf> (08.09.21)

Fiska, H.(2014): *Med lov skal land byggast*. Tilgjengelig fra:  
<http://www.kartogplan.no/Artikler/KP1-2014/Med%20lov%20skal%20land%20byggast.pdf>

(07.09.21)

Grønning, M. (2015) digital presentasjon. *Whole in one – et slag for helheten*. (Tilsendt privat)

Halden kommune. (2020): *Hensynssoner i kommuneplanens arealdel 2022-2032*. Tilgjengelig fra: [https://www.halden.kommune.no/\\_f/i66901787-494d-4345-bb28-8ea5ede9c31b/04112020-vedlegg-notat-hensynssoner-bakgrunn-og-utvelgelse-versj-2112020.pdf](https://www.halden.kommune.no/_f/i66901787-494d-4345-bb28-8ea5ede9c31b/04112020-vedlegg-notat-hensynssoner-bakgrunn-og-utvelgelse-versj-2112020.pdf) (14.09.21)

Healey, P 2004 i: Allmendinger et al. (2010): *New spatial planning*. Routledge 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon OX14 4RN

Hellevik, Ottar (2016): *Forskningsmetoder i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Holsen, T. (2017): *Samfunnsplanlegging, arealplanlegging og plangjennomføring* Tilgjengelig fra: (06.09.21)

Jarslett, Y. (2021): *Romeriksporten*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Romeriksporten> (01.10.21)

Kommunalteknikk. (2017): *En god politiker skjønner samspillet mellom plan, politisk spill og samfunnsforståelse*. Tilgjengelig fra: <https://www.kommunalteknikk.no/en-god-politiker-skjoenner-samspillet-mellom-plan-politisk-spill-og-samfunnsforstaaelse.6006813-160750.html> (04.11.21)

Mazza, L. (1996): *Funzioni e sistemi di pianificazione dei suoli*, i tidsskriftet *Urbanistica*, 1996, nr. 106, s. 104-107. (tilsendt privat)

Miljødirektoratet. (2019): *Hvordan lage handlingsprogram?*. Tilgjengelig fra: <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klimateknikk/for-myndigheter/kutte-utslipp-av-klimagasser/klimateknikk-og-energiplanlegging/hvordan-lage-et-handlingsprogram/> (03.09.20)

Miljøverndepartementet. (2011): *Kommunal planstrategi*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/83801c9c858d402ea2958e1930fc421a/t-1494.pdf> (14.09.21)

Norsk Senter for Forskningsdata (ukjent a): *Samtykke og andre behandlingsgrunnlag*.

Norsk Senter for Forskningsdata (ukjent år b): *Hvordan gjennomføre et prosjekt uten å behandle personopplysninger?* Tilgjengelig:

fra:<https://www.nsd.no/personverntjenester/oppslagsverk-for-personvern-i-forskning/hvordan-gjennomfore-et-prosjekt-uten-a-behandle-personopplysninger/>  
(15.11.21)

NOU 2003: 14. Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II.

Nyurban. (2019): *Prosjekter – kvartal 8*. Tilgjengelig fra:  
<https://www.nyurban.no/forum/oslo/lillestrom-prosjekt-kvartal-8-13-et/> (15.11.21)  
Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven) (plandelen).

Pirotee, S. (2019): *Fra soveby til regionby*. Masteroppgave UIO (15.09.21)  
Plan for areal- og transport i Oslo og Akershus. (2015). Tilgjengelig fra:  
[https://viken.no/\\_f/p1/ib1949fd3-e553-4dd7-9505-4a2519ba6d00/regional-plan-for-areal-og-transport-i-oslo-og-akershus.pdf](https://viken.no/_f/p1/ib1949fd3-e553-4dd7-9505-4a2519ba6d00/regional-plan-for-areal-og-transport-i-oslo-og-akershus.pdf) (01.10.21)

Planlovutvalgets utredning med lovforslag: utredning fra Planlovutvalget, oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. oktober 1998, avgitt til Miljøverndepartementet 13. mai 2003 (Vol. 2003: 14). Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning.

Regjeringen. (2012): *Kommuneplanens arealdel*. Tilgjengelig fra:  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommuneplanens-arealdel/id676377/>  
(06.09.21, Udatert)

Regjeringen. (u.å A): *Reguleringsplanveileder*. Tilgjengelig fra:  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/reguleringsplanveileder/id2609532/?ch=9>  
(14.09.21)

Røsnes, E. A. (2006): *Om formalisering av utbyggingsavtaler i ulike plansystemer*. Tilgjengelig fra: <http://www.kartogplan.no/Artikler/KP1-2007/formalisering%20av%20utbyggingsavtaler.pdf> (13.09.21).

Rutledal, B. & Grønning M. (2018): *Plankart og tegneregler – prinsipper, praksis og problemstillinger*. (Tilsendt privat).

Sarpsborg kommune. (2021): *Kommuneplanens arealdel Sarpsborg 2021-2033*. Tilgjengelig fra:<https://www.sarpsborg.com/globalassets/dokumenter/samfunn/planavdelingen/arealplan/02-bestemmelser.pdf> (14.09.21)

Skedsmo kommune (2011): *kommuneplan 2011-2022*). Arealdel. Planbestemmelser

Skedsmo kommune (2019): kommuneplan 2019-2030). Arealdel. Planbestemmelser  
Skedsmo kommune. (2015): Kommuneplan 2015-2026: Arealdelen. Planbestemmelser.

SSB. (2021): Kommunefakta Lillestrøm. Tilgjengelig fra:  
<https://www.ssb.no/kommunefakta/lillestrom> (01.10.21)

STRAKKS. (u.å). *STRAKKS - Strategier for byutvikling i mellomstore nordiske kunnskapsbyer*.  
Tilgjengelig fra: <https://interreg.no/prosjektbank/strakks/> (01.10.21)

Tanny, S., et al. (2017): *Qualitative Study*. Tilgjengelig fra:  
<https://europepmc.org/article/NBK/nbk470395> (11.11.21)

Thagaard, Tove. (2018). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitative metoder* (5 utg.).Bergen: Fagbokforlaget.

Thorsnæs, G & Askheim S. (2021): *Lillestrøm by*. Tilgjengelig fra:  
[https://snl.no/Lillestr%C3%B8m\\_-\\_by](https://snl.no/Lillestr%C3%B8m_-_by)  
Tilgjengelig fra: <https://www.nsd.no/personverntjenester/oppslagsverk-for-personvern-i-forskning/samtykke-og-andre-behandlingsgrunnlag/> (15.11.21)

Wæhle, E. & Dahlum, S. (2020): *case-studie*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/case-studie>  
(02.12.21)

Winge, K. N. (2017): *Plan- og bygningsloven – en felles arena for sektorer og interesser?*.  
Tilgjengelig fra: <http://www.kartogplan.no/Artikler/KP1-2017/Plan%20og%20bygningloven%20en%20felles%20arena%20for%20sektorerog%20interesser.pdf> (08.09.21).

## 9.1 Figurliste

**Figur 3** Belalcazar & Grønning (2018): Planlegging i et samspill mellom forvaltningen og territorielle drivkrefter 2018 s. 195

**Figur 4:** Miljødirektoratet (2011): Behovstilpasset revisjon av kommuneplanen. Grå bokser er trinn i en kommuneplanprosess s. 10

**Figur 5:** Veileder T-1494 Kommunal planstrategi (2020): Kommunal planstrategi i det kommunale plansystemet

**Figur 6:** Grunnkart Gule sider. Jernbanelinjen som et naturlig skille mellom byens vestlige- og østlige deler.

**Figur 7:** STRAKKS mulighetsstudie (2011): *Bebyggelse og byrommenes funksjoner på 1.etasjerplan*

**Figur 8:** STRAKKS mulighetsstudie (2011): Feltinndeling i Lillestrøm sentrum

**Figur 9:** STRAKKS mulighetsstudie (2011): ABC-sonene rundt Lillestrøm stasjon

**Figur 10:** KPA (2011): Molekylær utviklingsmodell: LSK-triangelet s.17

**Figur 11:** STRAKKS mulighetsstudie (2011): STRAKKS-retningslinjer punkt 4-6

**Figur 12:** oie-e.no (2016): forslag til utforming, Meierikvartalet

**Figur 13:** Detaljreguleringsplan for Meierikvartalet (2015): Detaljreguleringsplanen for Meierikvartalet – Takplan med påførte etasjer s. 21

**Figur 14:** Nyurban (2021): Meierikvartalet under oppføring





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

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
Norway