



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2016 30 stp
Institutt for landskapsplanlegging

Bærekraftig boliglokalisering i Osloregionen:

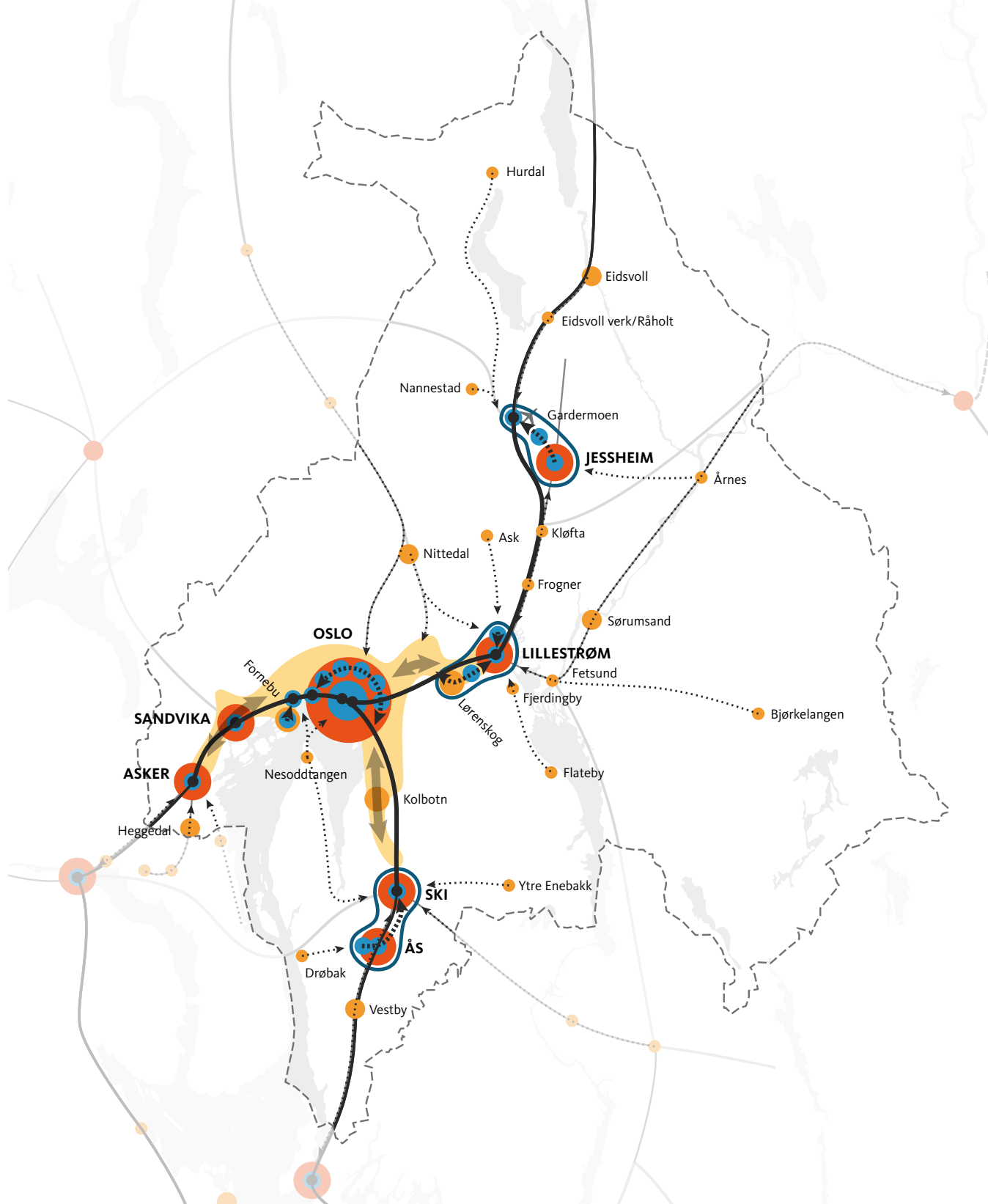
En analysestudie av lokaliseringspreferanser for boligutvikling i
Skedsmo og Bærum kommune

Sustainable Housing Localization in the Oslo region:

A Analytical Study of Localization Preferences for Housing
Development in Skedsmo and Bærum Municipality

Sivert Hammer

By- og regionplanlegging








Regional areal- og transportstruktur



Prioriterte vekstområder:


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

Prinsipper for videreutvikling av kollektivsystemet:

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

 Flyplasser

Transportinfrastruktur
 - jernbane og vei
 - kun vei

 Planområdet

Forord

Denne masteroppgaven marker slutten på et fem år langt og innholdsrikt studium i by- og regionplanlegging ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet i Ås. I løpet av disse 5 årene har jeg fått tilegnet meg både praktiske og teoretiske ferdigheter som har vært til stor hjelp i arbeidet med masteroppgaven, og som forhåpentligvis vil gi meg en solid balast når jeg skal ut i det virkelige arbeidslivet. Oppgaven er skrevet på bakgrunn av min interesse for boligplanlegging og lokaliseringsanalyser, noe jeg fikk stor interesse for i arbeidet med en prosjektoppgave som tok for seg den regionale planen for Oslo og Akershus.

Det ferdige resultatet av denne oppgaven, hadde ikke vært mulig uten hjelp fra de personene som har involvert seg i prosjektet. I den forbindelse vil jeg rette en stor takk til alle som har bidratt og vist interesse for arbeidet med oppgaven. En spesiell takk til min hovedveileder Marius Grønning, som har utfordret meg faglig det siste året, gitt meg god oppfølging, samt involvert meg i sitt eget forskningsarbeid tilknyttet evalueringen av ny plan og bygningslov (EVAPLAN). I dette forskningsprosjektet har Skedsmo kommune vært et av caseområdene som har blitt undersøkt, og gjennom deltakelse i feltarbeid har jeg fått nye perspektiver som har vært nyttig i kontekstualiseringen av min egen oppgave.

Jeg vil også takke min biveileder Daniel Galland fra universitetet i Aalborg. Han har vært en viktig bidragsyter når det kommer til forståelsen av hvordan dansk planlegging fungerer i praksis. Takk til Gunnar Tenge som alltid er behjelpelig med å anskaffe kartdata til studentprosjekter. Takk til min søster som har lest korrektur. I tillegg vil jeg takke informanter og ressurspersoner som har vært villig til å bidra med sin kunnskap og erfaring gjennom samtaler og intervju.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet må også til slutt takkes for å ha gitt meg stipend og prosjektstøtte til feltarbeid i København. Dette har vært til stor motivasjon i arbeidet med oppgaven.

Sivert C. Hammer

Ås, 13.05.2016

Sammendrag

Den regionale planen for Oslo og Akershus har satt lys på en av de største utfordringene i norsk planlegging, nemlig den fremtidige utviklingen av Osloregionen. I det nylig vedtatte regionale planforslaget, har det blitt lagt opp til en såkalt flerkjernet byutvikling av regionen, der et par utvalgte byer/tettsteder vil måtte belage seg på å ta en større andel av den fremtidige befolkningsveksten. I den forbindelse har Skedsmo og Bærum kommune blitt utpekt som to av de viktigste områdene for fremtidig bolig- og befolkningsvekst i Akershus. Med utgangspunkt i denne konteksten, har jeg undersøkt i hvilken grad den regionale planen kan bidra til at de kommunale planmyndighetene i Skedsmo og Bærum legger til rette for en mer bærekraftig lokalisering av boliger.

Tilnærmingen til oppgavens hovedproblemstilling har i stor grad basert seg på analyser av Skedsmo og Bærum sin historiske arealbruksutvikling, samt fremtidige planer og strategier i boligutviklingen. Ut i fra analysene har man avdekket hvilke drivkrefter som har vært med på å forme kommunenes utbyggingsmønster, samt hvordan de kommunale planmyndighetene forholder seg til prinsippene om boliglokalisering som målbæres i den regionale planen.

Resultatet av det analytiske arbeidet har vist at hverken Skedsmo eller Bærum kommune virker klar for en omstilling til en flerkjernet bystruktur, der Lillestrøm og Sandvika blir forsterket som regionale byer. Således har den regionale planen i mindre grad hatt innvirkning på kommunenes prioriteringer i å legge til rette for en mer bærekraftig lokalisering av boliger. På en annen side har analysene også vist at kommunene gjør valg som bygger oppunder en forsterket vekst i sentraliserte områder med god kollektivdekning, men spredt feltutbygging som bidrar til økt bilbruk er fortsatt til stede i begge kommunene.

Det er enda for tidlig å konkludere om den regionale planen vil få en stor innvirkning på de kommunale planmyndighetenes valg i boliglokalisering, da planen nylig har blitt vedtatt. I utgangspunktet er det liten tvil om at den regionale planen vil være et viktig verktøy og initiativ for å legge til rette for en mer bærekraftig lokalisering av boliger i tiden fremover, men bruken av planen som virkemiddel må muligens bli sterkere. Politikernes beslutninger og veivalg er til syvende og sist avgjørende for om Osloregionen skal kunne omstille seg til å bli en bærekraftig og konkurransedyktig hovedstadsregion i Norge.

Abstract

The regional plan for Oslo and Akershus has highlighted one of the biggest challenges in Norwegian planning, namely the future development of the Oslo region. In the recently adopted regional plan proposal, it has been added up to a polycentric city development of the region, where a few selected cities will have to rely on taking a larger share of the future population growth. In this connection Skedsmo and Bærum municipality has been selected as two of the key areas for future housing and population growth in Akershus. Given this context, I have investigated the extent to which the regional plan can help ensure that the local planning authorities facilitate a more sustainable localization of housing.

The approach in this study has mainly been based on analyzes of Skedsmo and Bærum's historical land use development as well as future plans and strategies in housing developments. Based on the analysis there has been revealed witch forces that have helped to shape the municipalities land use patterns, and how the planning authorities in the municipal has relate to the principles of housing localization contained in the regional plan.

The results of the analytical work have shown that neither Skedsmo or Bærum seems ready for a transition to a polycentric structure, where Lillestrøm and Sandvika is amplified as regional cities. Thus, has the regional plan in small extent affected the municipalities priorities to facilitate a more sustainable location of housing. On the other hand analyzes have also shown that the local planning authorities make choices that support a reinforced growth in centralized areas with good public transportation, but scattered field development which contributes to increased car use are still present in both municipalities.

It is yet too early to conclude whether the regional plan will have an impact on municipalities choices in housing localization, since the plan recently has been adopted. Basically, there is little doubt that the regional plan will be an important tool and initiatives to create a more sustainable localization of housing in the future, but the use of the plan as an instrument may need to become stronger. Politician's decisions and choices are ultimately decisive to achieve a sustainable and competitive capital region in Norway.

Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon	9
1.1	Tema og problemstilling.....	10
1.2	Avgrening	12
1.3	Relevans.....	13
1.4	Oppgavens oppbygning	13
2	Metodisk tilnærming	14
2.1	Komparativ analysestudie.....	14
2.2	Metodiske verktøy	14
2.3	Vurdering av reliabilitet og validitet	16
2.4	Etiske avveininger	17
3	Teoretisk tilnærming og begrepsforståelse	18
3.1	Romlige begreper	18
3.1.1	Byspredning	19
3.1.2	Flerkjernet byutvikling.....	20
3.1.3	Knutepunktsforetting.....	20
3.2	Stiavhengighet	21
3.3	Strategisk planlegging	23
Del I: Styringssystemet og regional planlegging		
4	Plansystemet i Norge.....	26
4.1	Planrelaterte virkemidler	27
4.2	Territoriell struktur og kommunereform	29
4.3	Regional plan for Oslo og Akershus.....	30
5	Plansystemet i Danmark.....	33
5.1	Planrelaterte virkemidler	34
5.2	Territoriell struktur og kommunereform	36
5.3	Stor-Københavns fingerplan.....	37

Del II: Analyse av Skedsmo og Bærum kommune

6	Skedsmo kommune	46
6.1	Demografi og boligforsyning	47
6.1.1	Dagens boligmasse og boligforsyning	47
6.1.2	Boligbehov og boligpreferanser	48
6.2	Romlig analyse	50
	1837-1919: Omstilling fra bondesamfunnet til industrisamfunnet	50
	1919-1960: Omstilling fra industrisamfunnet til velferdssamfunnet	52
	1960-1987: Omstilling fra velferdssamfunnet til forbrukersamfunnet	54
	1987 – i dag: Omstilling fra forbrukersamfunnet til lavutslippssamfunnet	56
6.3	Strategier, boliglokalisering og virkemidler	58
6.3.1	Strømmen	59
6.3.2	Lillestrøm	62
6.3.3	Kjeller.....	63
6.3.4	Skjetten.....	65
6.3.5	Solberg	66
6.3.6	Skedsmokorset	66
6.3.7	Leirsund.....	67
6.3.8	Samlet vurdering	68
7	Bærum kommune	69
7.1	Demografi og boligforsyning	70
7.1.1	Dagens boligmasse og boligforsyning	70
7.1.2	Boligbehov og boligpreferanser	71
7.2	Romlig analyse	73
	1837-1919: Omstilling fra bondesamfunnet til industrisamfunnet	73
	1919-1960: Omstilling fra industrisamfunnet til velferdssamfunnet	77
	1960-1987: Omstilling fra velferdssamfunnet til forbrukersamfunnet	80

1987 – i dag: Omstilling fra forbrukersamfunnet til lavutslippssamfunnet	83
7.3 Strategier, boliglokalisering og virkemidler	85
7.3.1 Lysaker	86
7.3.2 Stabekk	87
7.3.3 Fornebu.....	87
7.3.4 Sandvika (Franzefoss).....	88
7.3.5 Fossum	89
7.3.6 Kolsås- og Østeråsbanen	90
7.3.7 Bærums Verk.....	92
7.3.8 Avtjerna.....	93
7.3.9 Samlet vurdering	93
Del III: Bærekraftig boliglokalisering i Osloregionen	
8 Skedsmo og Bærum kommune i et kritisk perspektiv.....	97
8.1 Historiske omstillinger i perioden 1837-i dag	98
8.2 Boliglokalisering og utbyggingsmønster	101
8.3 Arealstrategi og planrelaterte virkemidler	103
8.4 Vurdering av kommunenes forhold til regional plan.....	106
9 Styringssystemet og regional plan i et kritisk perspektiv.....	108
9.1 Den regionale planens funksjon og fylkesmyndighetenes rolle	108
9.2 Det danske styringssystemet til sammenligning.....	109
10 Oppsummering og konklusjon	110
Bibliografi, Figur- og tabelloversikt og vedlegg	
11 Referanseliste	112
11.1 Figur- og tabelloversikt.....	116
Vedlegg	119

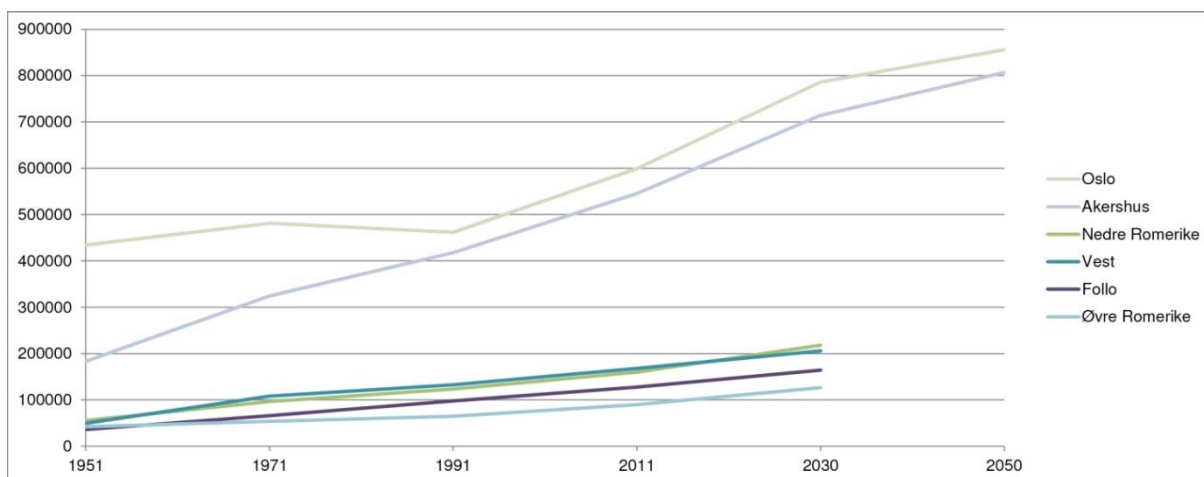
1 Introduksjon

Osloregionen er i dag inne i en omstillingsfase, der idealene i lavutslippssamfunnet har satt sterke premisser på hvordan regionen skal utvikle seg i tiden fremover. Som følge av dette har blant annet fokuset på boliglokalisering blitt stadig viktigere i oppnåelsen av å kunne skape en bærekraftig hovedstadsregion. Det regionale Plansamarbeidet i Oslo og Akershus har satt oppmerksomheten sin mot denne omstillingen, og gjennom deres ferdigstilte regionale planforslag, har det blitt utarbeidet strategier og førende retningslinjer for hvordan boliger bør lokaliseres i regionen frem mot år 2030 (Plansamarbeidet 2014).

Arbeidet med regional plan ble til gjennom et felles stortingsvedtak i 2008, der det daværende miljøverndepartementet påla planmyndighetene og transportaktørene i Oslo og Akershus om å danne en felles strategisk plattform for samarbeid om areal- og transportutvikling i regionen (Ot.prp. nr. 10 2008-2009). Formålet med dette samarbeidet har vært å samordne fylkesmyndighetene, kommunene og transportaktørene i regionen om å lage en felles regional plan for den fremtidige areal- og transportplanleggingen i Osloregionen. Det ferdigstilte planforslaget ble vedtatt 21.12.2015, og skal frem mot år 2030 gi overordnede føringer for kommunenes arealbruksutvikling (Plansamarbeidet 2014). De kommunale planmyndighetene har i dag monopol på den fysiske arealplanleggingen i norske kommuner. Dette har vært en medvirkende årsak til at boliger i regionen har blitt lokalisert på en lite bærekraftig måte, da det overordnede styringsnivået ikke har sterke nok virkemidler til å påvirke den lokale arealbruksutviklingen. Den regionale planen har derfor blitt vedtatt til formål for å gi sterkere overordnede føringer for arealbruksutviklingen i kommunene.

Konsekvensene av den stadig økende befolkningsveksten i Oslo og Akershus og utviklingen av et lite bærekraftig utbyggingsmønster, er bakgrunnen for at arbeidet med en felles regional plan har startet opp. Osloregionen er i dag å regne som en av Europas raskest voksende regioner, og er i så måte under et økende arealpress (Butenschøn 2015). Innen 2030 har statistisk sentralbyrå beregnet seg frem til en samlet befolkningsvekst på over 331 000 nye innbyggere i Osloregionen fra 2012, hvorav 158 000 i Akershus og 173 000 i Oslo¹. Hvordan denne befolkningsveksten skal konsentreres i tiden fremover vil være avgjørende med tanke på å skape en bærekraftig utvikling av hovedstadsregionen. I figuren på neste side ser vi en oversikt over den historiske og fremskrevne befolkningsveksten i Oslo, Akershus og delregionen i perioden mellom 1951-2050.

¹ [Kilde: SSB \(2011\) Fremskrevet og historisk befolkningsutvikling fra 1951-2050](#)



Figur 1: Viser historisk og fremskrevet befolkningsvekst for Oslo, Akershus og delregioner mellom 1951-2050, basert på statistisk sentralbyrås beregninger fra 2011 (Plansamarbeidet 2012).

En så markant økning i befolkningsvekst, skaper selvsagt store utfordringer knyttet til areal- og transportplanlegging i regionen. Nedbygging av LNF-arealer, økte utslipp av CO₂-gasser og mer forurensning gjennom økt bilbruk, er bare noen av de negative konsekvensene som følger med en slik utvikling. Et felles regionalt plansamarbeid mellom de ulike aktørene og planmyndighetene i regionen, har altså blitt sett på som nødvendig for å kunne finne gode løsninger på de utfordringene regionen står overfor i tiden fremover.

1.1 Tema og problemstilling

Ut i fra de fremtidige utsiktene for Osloregionens utvikling, vil jeg bruke den regionale planen som utgangspunkt for å bygge opp tematikken og problemfokuset i oppgaven. Som en konsekvens av økt befolkningsvekst, vil behovet for ny boligproduksjon stige betraktelig i årene som kommer. Det er selvsagt vanskelig å estimere det eksakte boligbehovet i regionen, da markedet er dynamisk og avhengig av ulike makroøkonomiske faktorer. Men ut i fra fylkesprognoser, kan man regne med et samlet behov på mellom 125 000-175 000 nye boliger i regionen frem mot år 2030². Hvordan disse boligene lokaliseres, er derfor avgjørende med hensyn til å kunne skape et mer bærekraftig utbyggingsmønster i Osloregionen.

For å kunne håndtere den økte befolkningsveksten, har Plansamarbeidet foreslått å legge til rette for et utbyggingsmønster som baserer seg på prinsippene om en polysentrisk byutvikling. Dette innebærer at et par utvalgte byer/kjerner i regionen må belage seg på å ta en større andel av den regionale veksten. I den forbindelse har Skedsmo og Bærum kommune blitt plukket ut som to av tyngdepunktene i Akershus, med best forutsetninger for å kunne ta i mot vekst. De lokale myndighetene i Skedsmo har stilt seg positive til å bygge opp Lillestrøm som en by nr.

² Kilde: Akershus fylkeskommune (2013) – Fylkesprognoser for fremtidig boligbehov.

2 i Osloregionen, mens myndighetene i Bærum har ved flere anledninger uttalt at de heller vil bevare det tradisjonelle utbyggingsmønsteret med eneboliger og bygdepreg. Det foreligger altså ulike interesser i regionen som påvirker lokaliseringspreferansene. Hvordan de lokale planmyndighetene velger å lokalisere den fremtidige boligutviklingen, vil i tiden fremover være viktig med tanke på å kunne håndtere de utfordringene som regionen vil møte. Ut i fra denne konteksten vil følgende hovedproblemstilling besvares.

I hvilken grad kan den regionale planen for Oslo og Akershus bidra til at kommunale planmyndigheter i Skedsmo og Bærum legger til rette for en mer bærekraftig lokalisering av boliger frem mot år 2030?

Oppgavens hovedproblemstilling vil bli besvart ved å gjennomføre en komparativ analyse av Skedsmo og Bærum sin boligutvikling opp mot de prinsippene som er gitt i regional plan om bærekraftig boliglokalisering. For å kunne få besvart hovedproblemstillingen i oppgaven vil følgende delproblemstillinger være til hjelp i besvarelsen.

1. Hvordan forholder de kommunale planmyndighetene seg til prinsippene om boliglokalisering som målbæres i regional plan for Oslo og Akershus?

Svaret på dette spørsmålet støtter oppunder oppgavens hovedproblemstilling, og vil bli benyttet som grunnlag for det analytiske arbeidet. En analyse av kommunenes fremtidige valg i boliglokalisering, vil avdekke hva slag utbyggingsmønster det legges opp til i kommunene. I den forbindelse vil også den historiske utviklingen av kommunenes arealbruk være viktig å undersøke, for å kunne forstå hvordan omstillinger i samfunnet er med på å drive boligutviklingen i ulike retninger. Et relevant oppfølgingsspørsmål vil da være:

2. Hvordan har kommunenes arealbruk utviklet seg historisk, og hvilke drivkrefter har vært med på å forme dagens utbyggingsmønster i Skedsmo og Bærum?

I forbindelse med dette spørsmålet vil det bli gjennomført en romlig analyse som tar for seg de ulike historiske drivkreftene som har vært med på å påvirke og forme kommunenes arealbruksutvikling. Det å belyse slike drivkrefter vil gjøre det lettere å forstå hvorfor omstillinger og veivalg er nødvendig for å skape et mer bærekraftig utbyggingsmønster i Osloregionen. Dette vil også gi en bedre forståelse av den regionale planens funksjon, noe som bringer oss videre til det siste delspørsmålet.

3. Hvilken instrumentelle funksjon har den regionale planen og hvilken rolle har fylkesmyndighetene i å fremme en mer bærekraftig lokalisering av boliger?

Fylkesmyndighetene i Oslo og Akershus har valgt den regionale planen som det fremtidige styringsverktøyet for arealbruksutvikling i Osloregionen. Vedtaket om regional plan kan derfor ses på som et sentralt instrument i omstillingsprosessen til lavutslippssamfunnet. Poenget med å belyse slike omstillinger er skape en bevisstgjøring av hvordan veivalg kan brukes til å fremme en mer bærekraftig utvikling av samfunnet.

I besvarelsen av det siste delspørsmålet, vil jeg i tillegg trekke inn noen erfaringer fra de endringene som er gjort i det danske styringssystemet de siste årene. I 2007 ble det igangsatt en omfattende kommunereformprosess i Danmark, hvor det har blitt gjennomført markante endringer i både den territorielle strukturen og funksjonen i plansystemet. Innføringen av et nytt nasjonalt fingerplandirektiv for Stor-København, en avvikling av det regionale plannivået og kommunesammenslåinger er noen av de omstillingene som har blitt gjennomført i Danmark. Slike omstillinger kan ses i sammenheng med de prosessene som pågår i Norge i dag, med ny kommunereform og innføring av regional plan for Oslo og Akershus. En bedre forståelse av det danske styringssystemet vil i så måte kunne gi nye perspektiver på hvordan omstillinger fungerer som drivere i den fremtidige boligplanleggingen.

1.2 Avgrening

Tematisk avgrensning: Tematikken i oppgaven er altså avgrenset til å se på bærekraftig lokalisering av boliger. Innenfor bærekraftbegrepet finnes det både en økonomisk, sosial og miljømessig dimensjon. I denne oppgaven vil jeg i hovedsak se på den miljømessige dimensjonen av bærekraft. Den er igjen avgrenset til å se på konsekvenser som omfatter klimagassutslipp, forurensning, bilbruk og nedbygging av LNF-arealer

Geografisk avgrensning: Den geografiske avgrensningen i oppgaven omfatter både det regionale og det lokale styringsnivået innenfor planleggingen. I det regionale nivået er hovedstadsregionen bestående av Oslo og Akershus det ene avgrensede området, mens på det lokale nivået er Skedsmo og Bærum utvalgt som eksempelkommuner for den analytiske studien. Årsaken til at jeg har valgt disse to kommunene, er fordi de representerer hvert sitt regionale tyngdepunkt i hovedstadsregionens vest og nord-østkorridor. I tillegg har både Bærum og Skedsmo blitt utpekt som de to viktigste vekstkommunene i Akershus, gjennom regional plan. Dette gjør utvalget mer representativ for den suburban vekstretningen i

Osloregionen. Avgrensningen er gjort både med tanke på den begrensede tidsrammen man har, og hva som vil være et godt sammenlignbart og representativt utvalg for regionen.

1.3 Relevans

I et samfunnsvitenskapelig perspektiv vil denne studien gi mer kunnskap og forståelse rundt hvordan de kommunale planmyndighetene forholder seg til den regionale planens føringer for fremtidig boligutvikling i Osloregionen. Det å undersøke hvordan kommunene forholder seg til den regionale planens prinsipper, vil gi svar på om det legges til rette for en boligutvikling som er bærekraftig med hensyn til de utfordringene som er nevnt tidligere. Studien er dagsaktuell, og kan tenkes som et mulig bidrag i den pågående debatten om hvordan samfunnet skal kunne håndtere den prognoserte befolkningsveksten i hovedstadsregionen.

1.4 Oppgavens oppbygning

Introduksjon: oppgavens tematikk, problemfokus, avgrensning, metodisk og teoretisk tilnærming.

Del I: Empiri – Styringssystemet og regional planlegging: tar for seg hvordan det norske styringssystemet er bygd opp og hvilke planverktøy som blir brukt for å implementere ny boligutvikling. Det er i denne delen den regionale planen for Oslo og Akershus blir beskrevet nærmere og analysert med utgangspunkt i tematikken som behandler boliglokalisering. Institusjonelle og territorielle strukturspørsmål rundt styringssystemets oppbygning, vil også bli belyst sammen med erfaringer som er hentet fra endringene i det danske plansystemet.

Del II: Empiri – Analyse av Skedsmo og Bærum: den største og mest omfattende delen av oppgaven, vil være analysen av Skedsmo og Bærum sin boliglokalisering. Denne analysen er delt opp i tre ulike temaer som er relevant for å kunne besvare oppgavens problemstilling. Tema 1 vil gi en introduksjon av kommunenes demografi og boligforsyning. Tema 2 vil ta for seg kommunens historiske trekk i arealbruk. Tema 3 har til formål å kartlegge kommunens fremtidige valg i boliglokalisering, samt analysere arealstrategier og bruken av virkemidler.

Del III: Drøfting og konklusjon – Bærekraftig boliglokalisering i Osloregionen: i den siste delen av oppgaven, vil arbeidet som er gjort i det empiriske arbeidet danne grunnlaget for en sammenligning og drøfting av kommunens boligutvikling opp mot regional plan. Dette vil igjen danne grunnlaget for besvarelsen av oppgavens problemstillinger.

2 Metodisk tilnærming

Datagrunnlaget i oppgaven vil primært basere seg på en kvalitativ tilnærming, ved at de innsamlede dataene er bestående av enten tekst, lyd eller bilder. Det vil også bli samlet inn noe kvantitative data i form av tall knyttet til boligforsyning, demografi og husholdninger i kommunene og regionen (Johannessen et al. 2011, s.454). De metodiske verktøyene som vil bli brukt som utgangspunkt for det empiriske arbeidet er dokumentstudier, litteraturstudier, statistisk analyse, dybdeintervjuer, kartlegging av bolig- og sentrumsformål i kommunene, feltarbeid og observasjoner. Metoden er basert på en abduktiv tilnærming, hvor det underveis i arbeidet har vært nødvendig å trekke fram nye teoretiske perspektiver på bakgrunn av analytiske funn. Abduksjon kan altså ses på som en prosess, hvor man går frem og tilbake for å finne det rette teoretiske rammeverket for studien (Askeland 2004, s.516).

2.1 Analysestudie

Dette er en analysestudie av lokaliseringspreferanser for boligutvikling i Skedsmo og Bærum kommune. Ut i fra oppgavens avgrensning, vil jeg ta utgangspunkt i den regionale planen, samt prinsippene som ligger til grunn i de tre alternative modellene for fremtidige utbyggingsmønstre av Osloregionen som Plansamarbeidet har utredet. Disse modellene beskriver tre ulike utbyggingsmønstre for hvordan regionen kan utvikle seg frem mot år 2030, gjennom de romlige begrepene byspredning, flerkjernet byutvikling og knutepunktsforetting. Med hjelp fra disse modellene, har oppgaven dannet seg komparative parametere for en analytisk sammenligningsstudie. De tre utbyggingsmodellene, vil altså bli brukt som grunnlag for å finne ut om de kommunale planmyndighetene i Skedsmo og Bærum baserer sin boligplanlegging på byspredning, flerkjernet byutvikling, fortetting i mange knutepunkter eller en kombinasjon av flere. Analysen av kommunenes valg i boliglokalisering, vil altså gi en indikasjon på hva slags utbyggingsmønstre det legges opp til gjennom strategier og valg.

2.2 Metodiske verktøy

Dokumentstudier

I dokumentanalysen vil relevante plan, kart og utredningsdokumenter i Skedsmo og Bærum kommune analyseres, for å kunne finne ut hvordan de kommunale planmyndighetene forholder seg til den regionale planen. De relevante plandokumentene som vil bli analysert, er kommuneplanens areal- og samfunnsdel med plankart, bestemmelser og planbeskrivelse, samt planstrategier, områdeplaner, kommunedelplaner, private detaljplaner, mulighetsstudier og analyser med fokus på bolig og fortetting som tematikk. Hele analysen vil som sagt ses opp

mot plansamarbeidets utredninger, så en analyse av relevante rapporter og dokumenter utarbeidet av eller for Plansamarbeidet, er derfor nødvendig for å kunne forstå ulike konsekvensene av måter å lokalisere boliger på. Dokumentstudiene er altså selve fundamentet i analysen, og vil danne grunnlaget for det empiriske arbeidet.

Statistisk analyse

I den innledende delen av analysen til Skedsmo og Bærum, vil sentral statistikk tilknyttet kommunenes demografiske og boligrelaterte forhold bli presentert. Dette har til formål å gi en oversikt over kommunenes nåværende boligsituasjon, tendensene i de foregående årenes bolig- og befolkningsvekst samt fremtidige prognoser i utviklingen. Se del II – tema 1 for mer detaljert beskrivelse av datagrunnlag og gjennomføring av analysen.

Kartlegging og lokaliseringsanalyse

For å kunne finne ut hvordan kommunene velger å lokalisere sin fremtidige boligutvikling, vil det gjennomføres en kartlegging og lokaliseringsanalyse av fremtidige bolig- og sentrumsformål i kommunene. I denne sammenheng vil kommuneplanens arealplankart i Skedsmo og Bærum, bli brukt som utgangspunkt for en grafisk fremstilling av fremtidig boliglokalisering. Videre vil valgene i kommunenes lokaliseringspreferanser kategoriseres ut i fra hva slags utbyggingsmønster det legges opp til (byspredning, flerkjernet byutvikling eller knutepunktforetting). Dette vil da gi svar på hvordan kommunene forholder seg til den regionale plan for Oslo og Akershus, og om det bidrar til en bærekraftig boliglokalisering.

Litteraturstudier

Studien har også tatt utgangspunkt i litteraturstudier som metodisk fremgangsmåte. I hovedsak vil teori om strategisk planlegging og stivhengighet bli brukt som teoretisk rammeverk i oppgaven. I tillegg vil de romlige begrepene som brukes i regional plan bli definert og drøftet opp mot ulike miljøkonsekvenser.

Feltarbeid og observasjoner

I en tidlig fase av forberedelsene og underveis i arbeidet med masteroppgaven, har det blitt gjennomført feltarbeid i Skedsmo og Bærum kommune. I disse feltarbeidene ble det gjort observasjoner av de ulike tettstedenes boligmasse. Dette har gitt et inntrykk av fortetningsgraden og utbyggingspotensialet i de mest sentrale områdene i kommunene, samt hvilke boligtyper som dominerer. Kommunenes egne analyser av boligmassen, har for øvrig vært med på å komplementere observasjonene i feltarbeidet.

På bakgrunn av finansiell prosjektstøtte fra kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), har det også blitt gjennomført en studiereise til Danmarks hovedstad København i forbindelse med veiledning, informasjonshenting og feltarbeid. Formålet med reisen har vært å hente nye perspektiver fra den danske plankonteksten. I den forbindelse har oppbygningen av det danske plansystemet, Stor-Københavns fingerplan, bruk av planrelaterte virkemidler i boligplanleggingen samt ny kommunereform fra 2007, vært viktige referanser for erfaringsoverføringer.

Kvalitative intervjuer

Underveis i arbeidet med analysene og i forberedende feltarbeid, har det blitt gjennomført kvalitative intervjuer av praktiserende planleggere i Skedsmo og Bærum kommune. Dette har først og fremst fungert som en supplerende metode i det analytiske arbeidet, noe som har vært med på å styrke datagrunnlagets troverdighet (reliabilitet) og bekreftbarhet (validitet).

Tematikken i intervjuene har tatt for seg kommunenes kjennetegn i boligpolitikk, bruk av planrelaterte virkemidler og strategier i boligplanleggingen, spørsmål knyttet til valg i boliglokalisering, samt forholdet til regional plan i Oslo og Akershus. I tillegg har ny informasjon om kommunens historiske boligutvikling blitt oppdaget gjennom intervjuene.

Rekrutteringen av informantene har skjedd via epost, hvor jeg har lagt med en forhåndsprefert intervjuguide samt et informasjonsvedlegg om studien og gjennomføringen av intervjuer, godkjent av personvernombudet for forskning. Det har blitt intervjuet 1 praktiserende fagperson i hver kommune, med en varighet på ca 1 time. Gjennom hovedveilederens engasjement i kommunene, har jeg også fått ta del i presentasjoner, feltarbeid og intervjuer, som har vært relevant for arbeidet med studien. Alle intervjudataene har blitt anonymisert og kan ikke gjenkjennes i oppgaven.

2.3 Vurdering av reliabilitet og validitet

Bakgrunnen for at jeg har valgt en såpass bred og variert metodisk tilnærming til studien, er fordi det vil være nødvendig med tanke på få en god nok pålitelighet (reliabilitet) i datagrunnlaget, slik at man kan bekrefte (validere) at forskningen er til å stole på (Johannessen et al. 2011, s.44). Selve fundamentet i det empiriske arbeidet gjøres som sagt gjennom en rekke ulike analyser av statistikk, dokumenter, historie, kart og litteratur. Dette vil gi en grundig oversikt over kommunenes nåværende, historiske og fremtidige boligsituasjon og utvikling, som er viktig for å kunne få reflektert og diskutert rundt oppgavens problemstillinger. Når det gjelder selve nøyaktigheten i det analytiske arbeidet, vil

reliabiliteten til disse dataene være høy i forhold til intervjudataene. Årsaken til dette, er fordi dataene som blir hentet ut fra offentlige dokumenter, litteratur, kart, osv, er allerede tilgjengelige og ufiltrerte gjennom offentliggjøring av publikasjon (Silverman 2011, s.364).

Påliteligheten til intervju som metode er derimot mindre presis, da det er mer krevende å etterprøve informasjon som kommer frem under intervju. På bakgrunn av dette har jeg altså valgt å bruke intervju som en supplerende metode til analysen, da det vil foreligge en variasjon i meningsinnhold ut fra hvem man intervjuer i kommunene. Ved å gjøre det på denne måten, vil man altså kunne unngå en spesifikk meningsoppfatning fra en enkelt informant, og heller bruke intervjuene til å styrke troverdigheten i det analytiske arbeidet. Siden et studentprosjekt har et begrenset tidsperspektiv, vil intervjuer generelt sett fungere dårlig som fundament i den metodiske fremgangsmåten, da man er avhengig av nok respondenter for å kunne sikre troverdighet i datagrunnlaget (Johannessen et al. 2011, s.145).

Når det gjelder bruken av feltarbeid og observasjon som metode, vil dette også fungere som et supplement til analysen. Gjennom å observere de mest sentrale tettstedenes boligmasse, vil man bedre kunne bekrefte det som står i kommunens egne analyser om morfologiske trekk i boligmassen. I tillegg vil man kunne gjøre seg opp egne subjektive oppfatninger om det foreligger et potensial for fortetting og ny boligutbygging i områdene. Observasjoner i seg selv er en tidkrevende fremgangsmåte, så det har kun blitt gjort en overfladisk vurdering av tettstedenes kjennetegn i boligmasse og utbyggingspotensial.

2.4 Etske avveininger

I et hvert forskningsprosjekt vil det være nødvendig å gjøre noen klare etiske avveininger i gjennomføringen av prosjektet. Etske spørsmål i min masteroppgave, vil i hovedsak komme i forbindelse med datainnsamling gjennom intervjuer. Den informasjon som blir samlet inn herfra, er pålagt en etisk vurdering etter de retningslinjene som er gitt av den nasjonale forskningsetiske komite for samfunnsvitenskap³, samt NMBU sine egne etiske retningslinjer for forskning⁴ (Johannessen et al. 2011, s.95). I forbindelse med intervjuer er informantenes rettigheter blitt ivaretatt gjennom en anonymisering av dataene, slik at vedkommende ikke kan identifiseres i oppgaven.

³ [Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora](#)

⁴ [Norges miljø- og biovitenskapelige universitet – Etske retningslinjer](#)

3 Teoretisk tilnærming og begrepsforståelse

For å kunne få et godt teoretisk fundament i det empiriske arbeidet, vil det være hensiktsmessig å fordype seg i noe teoretisk litteratur som er relevant for besvarelsen av oppgavens problemstilling. Siden oppgaven tar utgangspunkt regional plan, samt utredninger av alternative modeller for fremtidig utbyggingsmønster, vil teori om strategisk planlegging, stivhengighet og romlige begreper være relevant å ta for seg. De romlige begrepene som omfatter byspredning, knutepunktsfortetting og flerkjernet byutvikling vil bli definert og drøftet i sammenheng med de tre alternative modellene som Plansamarbeidet har utredet. Dette vil igjen ses i sammenheng med teoriene om stivhengighet og strategisk planlegging.

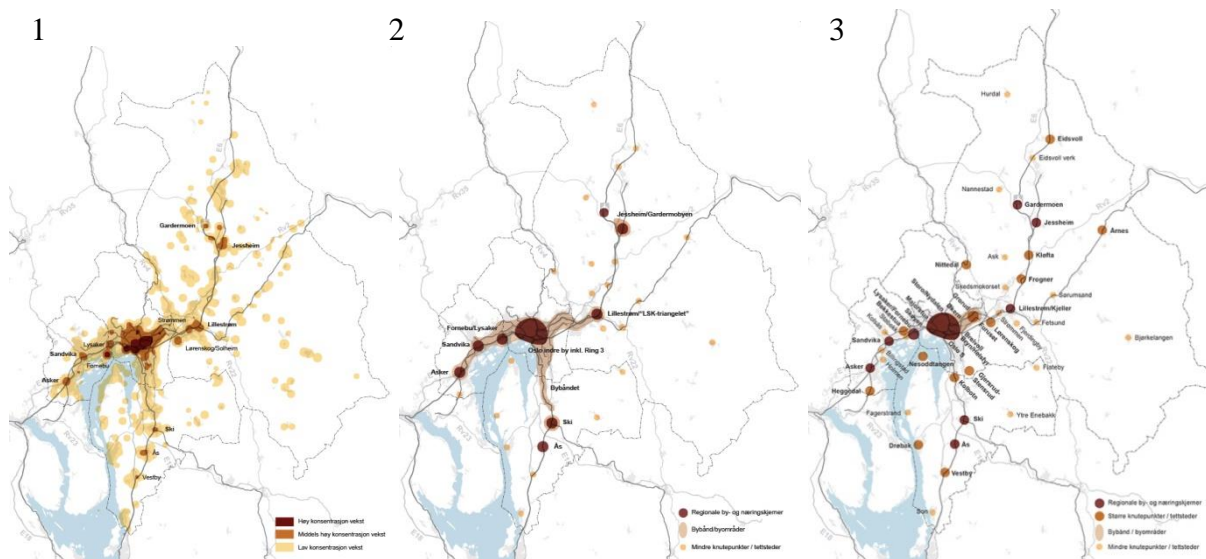
3.1 Romlige begreper

Som utgangspunkt for forståelsen av den regionale planen, vil jeg nå gå gjennom noen romlige begreper som har blitt brukt i Plansamarbeidets tre alternative modeller for fremtidig utbyggingsmønster av Osloregionen. Dette vil gi en forståelse av hvordan romlige begreper kan brukes i planlegging for å fremme de utfordringen vi står overfor, og ut i fra det, ta beslutninger som er basert på strategier og veivalg. De tre romlige modellene er som følger:

Alternativ 1: videreføring av historisk utbyggingsmønster (byspredning)

Alternativ 2: konsentrert byutvikling (polysentrisk/flerkjernet byutvikling)

Alternativ 3: fortetting i mange knutepunkter (knutepunktsfortetting)



Figur 2: Viser Plansamarbeidets tre alternative modeller for fremtidig utbyggingsmønster av Osloregionen frem mot år 2030⁵. For bedre oppløsning, se fotnote under (Plansamarbeidet 2012).

⁵ Kilde: [Plansamarbeidet \(2012\) Alternativene.](#)

Disse tre modellene beskriver altså tre ulike romlige begreper for hvordan et arealbruksmønster i en byregion kan utvikle seg. Den regionale planen for Oslo og Akershus baserer seg på prinsippene i alternativ 2, altså en flerkjernet byutvikling av Osloregionen, hvor blant annet Sandvika og Lillestrøm har blitt pekt ut som fremtidige byer i regionen. Under vil jeg ta for meg en nærmere beskrivelse av de tre begrepene, og diskutere dem ut i fra miljømessige konsekvenser. Dette vil danne grunnlaget for forståelsen av hva som kan regnes som bærekraftig lokalisering av boliger, samt hvordan teori om stivhengighet og strategisk planlegging kan forstås gjennom praktiske eksempler.

3.1.1 Byspredning

I løpet av de siste årene har økende befolkningsvekst, ukontrollert urbanisering og fremveksten av privatbilismen i byene, vært med på å skape en lite areaeffektiv og bilavhengig utvikling av byregionene. På fagspråket kalles en slik utvikling for byspredning eller «urban sprawl», og kjennetegnes som arealmessig ineffektiv bebyggelse med lav tetthet (Christiansen & Loftsgarden 2011, s.14). Det finnes ingen klar entydig definisjon på hva byspredning er, men gjennom George Galsters forståelse av begrepet, kan man få et klarere bilde av hva fenomenet byspredning innebærer.

“Urban sprawl is a pattern in an urbanized area that exhibits low levels of some combination of eight distinct dimensions: density, continuity, concentration, clustering, centrality, nuclearity, mixed uses and proximity” (Christiansen & Loftsgarden 2011, s.15).

Med utgangspunkt i denne definisjonen, kan man altså si at byspredning oppstår i forskjellige former, og at den kan inneholde ulike kombinasjoner av kjennetegnene som er beskrevet over. Byspredning kan også ses på som en prosess, der underliggende drivkrefter er med på å ekspandere omfanget av fenomenet (Galster et al. 2001, s.683). Disse drivkreftene kan eksempelvis være økt velstand og inntekt, globalisering og reduserte transportkostnader. Slike drivkrefter gjør det mulig for befolkningen å bosette seg utenfor for byens grenser, selv om arbeidsmarkedet ligger i sentrum (Christiansen & Loftsgarden 2011, s.7). Det er nettopp denne formen for utvikling som har preget Osloregionen og den vestlige verden de siste 100 årene, og dette har spesielt bidratt til å bygge ned verdifulle arealer innenfor LNF.

Noen av fordelene som har blitt nevnt rundt etableringen av byspredning som bosetningsmønster, er at det legger til rette for større fleksibilitet, økt deltagelse i

lokalsamfunnet og at det er en mer komfortabel måte å bo/leve på (Lynch 1961, s.83). Disse argumentene for byspredning ble fremstilt i samme perioden som bilen ble mer tilgjengelig som fremkomstmiddel, så verdisynet i byutviklingen var vidt forskjellig fra hva det er i dag. Men når det er sagt, har de negative effektene av denne formen for byutvikling fått større oppmerksomhet i løpet av de siste årene, grunnet økt fokus på bærekraftig utvikling. Av negative konsekvenser rundt byspredning nevnes ofte økende bilbruk, miljøforurensning, klimagassutslipp og som sagt nedbygging av arealer innenfor LNF som de verste konsekvensene (Næss et al. 2011, s.128).

3.1.2 Flerkjernet byutvikling

I Plansamarbeidets ferdigstilte regionale planforslag har en flerkjernet eller også kalt polysentrisk byutvikling blitt lagt til grunn som overordnet utbyggingsmønster. Denne formen for byutvikling oppstår når flere større byer/kjerner er en del av en sammenhengende byregion med felles transportsystem (Osloregionen 2008, s.52). Osloregionen er i dag et eksempel på en mer monosentrisk storbyregion, som tilsier at det er kun som dominerer som tyngdepunkt. En flerkjernet byutvikling vil altså innebære at Osloregionen vil etablere flere større kjerner/byer som vil ta en større del av den regionale veksten. Dette kan for eksempel innebære at mindre byer som Lillestrøm, Sandvika og Ski, får en mer sentral funksjon som tyngdepunkt i fremtiden. Dette vil fordele veksten jevnere utover i regionen og samtidig avlaste sentrumsområdene for biltrafikk samt forhindre en videre nedbygging av LNF-områder. En flerkjernet byutvikling, vil kunne bringe med seg flere fordeler når det gjelder å redusere konsekvensene rundt miljøproblematikk, da mesteparten av bebyggelsen vil sentreres i bykjerner med god tilgang til høyfrekvent kollektivtransport (Osloregionen 2008).

3.1.3 Knutepunktfortetting

Knutepunktfortetting er i likhet med en polysentrisk byutviklingen basert på arealutvikling som sentreres rundt områder med god tilgjengelighet til kollektivtransport. Forskjellen mellom disse to formene for utvikling, er at knutepunktfortetting legger til rette for at flere områder få vekst gjennom transformasjon og fortetting rundt kollektivknutepunkter. For å kunne forstå hva knutepunktfortetting egentlig går ut på, er det også viktig å forstå selve definisjonen på hva et knutepunkt er. Begrepet knutepunkt kan ofte være synonymt med kjerner, hvor man har en konsentrasjon av bebyggelse innenfor et større byområde/tettsted, med god tilgang til kollektivtransport. Men et kollektivknutepunkt er i hovedsak definert som et byttsted mellom reisemidler og/eller ulike kollektivlinjer (Osloregionen 2008, s.30). Et typisk eksempel på det, er en jernbanestasjon som er tilknyttet en eller flere bussruter, som

igjen kan bringe deg videre til andre byer/tettsteder i regionen. Ut i fra denne definisjonen kan man altså si at knutepunktsfortetting er en konsentrasjon av bebyggelse med arbeidsplasser, service og boliger, rundt et område hvor man har tilgang til flere kollektivtransportlinjer.

Mange av de positive fordelene med fortetting i mange knutepunkter er i likhet med den polysentriske byutviklingen knyttet opp til reduksjon av forurensning, klimagassutslipp og nedbygging av arealer innenfor LNF. Begge utbyggingsmønstrene har til formål å redusere bilbruk, ved å gjøre det enklere å benytte seg av alternative transportløsninger som gange, sykkel og kollektivtransport (Osloregionen 2008, s.30).

3.2 Stiavhengighet

Valgene vi tar i dag, vil være avgjørende for hvilke valg vi vil ta i fremtiden. Således har de tidligere historiske omstillingene i samfunnet i stor grad påvirket fremveksten av det samfunnet vi ser i dag. Det er nettopp dette teorien om stiafhengighet setter i perspektiv, når nye institusjonelle omstillinger skal innføres gjennom politiske vedtak og lovendringer. Dette kan illustreres gjennom innføringen av nye planlover i Norge, som har vært viktige regulerende rammer i hvordan arealbruk og utbygging har kunnet etablere seg opp gjennom tiden. I så måte vil også vedtaket om en ny regional plan for Oslo og Akershus, også fungere som en omstilling for hvordan ny boligutvikling vil lokaliseres i Osloregionen fremover. Begrepet stiafhengighet kan derfor brukes til å forstå hvordan arven fra fortiden kan brukes til å forme fremtidens muligheter i planleggingen av samfunnet (Beunen et al. 2014, s.28).

I teoriene om stiafhengighet er det i følge Kathrin Thelen (1999) to ulike retninger på hvordan man kan tolke stiafhengighet som fenomen. Den ene er gjennom sammenhengen mellom økonomi og teknologi, og den andre er gjennom institusjonell sosiologi. Begge disse retningene er i stor grad påvirket av politikk, gjennom de vedtak og valg som blir besluttet av politikere (Thelen 1999, s.384). Et relevant eksempel som kan illustrere hvordan økonomi og teknologi er knyttet til stiafhengighet, er gjennom de drivkreftene som utspiller seg i utviklingen av samfunnet. Oppfinnelsen av bilen er et godt eksempel på en teknologisk drivkraft som har vært med på å forme den samfunnsutviklingen vi har i dag, og samtidig bidratt til økonomisk vekst. Således er den økonomiske fremgangen avhengig av teknologisk innovasjon, som igjen er sterkt påvirket av politiske veivalg (stier). Slike politiske veivalg kan eksempelvis være vedtak om investering til nye teknologi eller infrastrukturprosjekter, reguleringer som begrenser økt bilbruk eller reguleringer som åpner opp for økt bilbruk. Disse eksemplene viser da at de historiske drivkreftene i økonomi og teknologi påvirker utviklingen

av samfunnet gjennom de valgene vi tar. Stiavhengighet kan derfor ses på som en metafor, der stiene symboliserer de kritiske veivalgene, og avhengighet beskriver hvordan ulike drivkrefter påvirker veivalgene vi tar.

I perspektivet som omfatter institusjonell sosiologi, er det endringene i samfunnet og befolkningen som i stor grad påvirker veivalgene. Innenfor dette har spesielt de kulturelle kreftene i tidens samfunn en viktig rolle med tanke på å mobilisere til veivalg som tar opp kampen mot det etablerte (Thelen 1999, s.386). For hver historiske epoke, og for hver generasjon, befinner det seg en særegen kultur og identitet som er med på å forme og modernisere den videre utviklingen av samfunnet. Slike veiskiller kommer ofte opp gjennom befolkningen og generasjonens opprør mot det etablerte, og kan eksempelvis illustreres gjennom en sosial revolusjon. Arbeiderklassens fremvekst i starten av 1900-tallet, kan i så måte betegnes som en kulturell drivkraft, der majoriteten i befolkningen går sammen for å endre det institusjonelle systemet til fordel for å få sterkere sosiale rettigheter. Dette vil igjen være med på å forme en ny identitet i den kommende generasjonen, som også vil kunne være med på å legge forutsetninger for nye behov i befolkningen. Med henvisning til arbeiderklassens fremvekst, vil kampen om å få rettigheter til regulert arbeidstid og lovfestet ferie, skape nye behov i boligutviklingen, ved at befolkningen får mer fritid gjennom økt frihet. På en annen side kan også den kulturelle identiteten i befolkningen fungere som en sentral motkraft i utviklingen av samfunnet, ved at det etablerte nekter å omstille seg til fordel for å bevare verdiene i identiteten som befinner seg i samfunnet.

Stiavhengighet belyser hvorfor historien har en avgjørende betydning for hvordan samfunnets utvikling er knyttet til de veivalgene vi til en hver tid står overfor. I samfunnsplanleggingen spiller dette en særlig viktig rolle, da institusjonelle omstillinger i stor grad påvirker og kontrollerer det fremtidige mulighetsrommet i planleggingen.

”Planning is the ability to control the future by current acts” (Wildavsky 1973, s.128)

De tre alternative modellene av Osloregionens som tidligere er beskrevet, er et godt eksempel på kritiske veivalg vi kan ta i samfunnsplanleggingen. Uansett hvilken modell man velger å gå for, vil valget fungere som en drivkraft for hvordan den fremtidige arealbruksutviklingen vil etablere seg. På bakgrunn av dette kan man altså si at valgene vi gjør i dag vil fungere som drivkrefter for den utviklingen vi ønsker å åpne i fremtiden. Men valgene vi gjør i dag, kan også være med på å skape de utfordringene og konfliktene som vi vil møte i fremtiden. Det er

nettopp på grunn av dette at stivhengighet er viktig å sette i perspektiv, da man lettere vil kunne forstå konsekvensene og mulighetene som ligger bak veivalgene vi tar.

"History matters. It matters not just because we can learn from the past, but because the present and the future are connected to the past by the continuity of a society's institutions. Today's and tomorrow's choices are shaped by the past. And the past can only be made intelligible as a story of institutional evolution" (North 1990, s.7).

3.3 Strategisk planlegging

I begynnelsen av 1990 og 2000-tallet begynte den strategiske planleggingen for alvor å få fotfeste i norsk og europeiske planlegging av storbyregioner (Healey 2009, s.439). Årsaken til dette har sitt utspring i et økende behov for planlegging på overordnet nivå, der man lettere kan samordne sektornivåenes interesser og arbeidsoppgaver. Dette har hatt til formål å skape en planlegging som er mer fokusert på mål- og resultatstyring gjennom å lage strategier for hvordan man kan håndtere de fremtidige utfordringene som samfunnet står overfor (Pedersen et al. 1986, s.14). Den nye plan- og bygningsloven i Norge, er således et godt eksempel på hvordan strategisk planlegging har fått en sterkere posisjon i dagens planlegging, ved at loven i større grad enn tidligere fremmer bruk av strategiske virkemidler og en samordning mellom sektornivåene. Strategisk planlegging kan altså forstås som en målstyrt retning for hvordan fremtidens utfordringer skal håndteres, og innebærer at noen avgjørelser og handlinger anses som viktigere enn andre.

"Strategic planning is selective and oriented to issues that really matter. As it is impossible to do everything that needs to be done, "strategic" implies that some decisions and actions are considered more important than others and that much of the process lies in making the tough decisions about what is most important for the purpose of producing fair, structural responses to problems, challenges, aspirations, and diversity" (Albrechts 2004, s.751-752).

De tre alternative modellene for fremtidig utbyggingsmønster av Osloregionen, viser hvordan strategisk planleggingen fungerer i praksis, gjennom bruk av romlige begreper og scenarier for å fremstille et budskap for å kunne nå et mål. Slike illustrative fremstillinger av strategiske veivalg, har blitt en viktig del av den politiske beslutningsprosessen i planlegging (Albrechts et al. 2003, s.116). Den romlige forståelsen av hvordan en byregion kan utvikle seg i fremtiden, danner ulike bilder som har til formål å veilede de politiske beslutningstakerne til å

ta valg som er basert på rasjonalitet. I Osloregionens tilfelle, er de tre modellene blitt fremstilt for å vise til ulike konsekvenser av hvordan et utbyggingsmønster i en region kan skape utfordringer knyttet til eksempelvis miljøbelastninger. De politiske beslutningstakerne blir altså gjennom modellen påvirket til å ta et veivalg ut i fra hva som vil skape en bærekraftig utvikling av regionen. Dette betyr at man også kan forstå strategisk planlegging som en selektiv prosess, der man tar en beslutning ut i fra de alternative valgene man står overfor i den enkelte situasjon (Healey 2009, s.440).

Del I: Styringsystemet og regional planlegging

Innledningsvis i del I vil jeg gi en oversikt over det norske plansystemets oppbygning med bruk av planrelaterte virkemidler og territoriell struktur. Videre vil en nærmere beskrivelse av regional plan for Oslo og Akershus bli presentert i sammenheng med fylkesmyndighetenes rolle i planleggingen. Dette vil gi en bedre forståelse av den regionale planens funksjon og fylkesmyndighetenes rolle i planleggingen.

Avslutningsvis vil det trekkes inn nye perspektiver fra den danske plankonteksten. Under dette vil en beskrivelse av det danske plansystemets oppbygning, bruk av planrelaterte virkemidler, ny kommunereform og Stor-Københavns fingerplandirektiv være sentrale referanser i forståelsen av hvilken funksjon virkemidler kan ha i planlegging. Grunnen til at jeg vil hente nye perspektiver fra den danske plankonteksten, er fordi Danmark har gått gjennom en lignende reformprosess som Norge prøver å gjennomføre i disse dager. Gjennom den danske reformprosessen ble virkemiddelbruken endret, og i den forbindelse kan man muligens lære noe når det kommer til sterkere bruk av virkemidler for å oppnå bærekraftig regionsutvikling.

4 Plansystemet i Norge

Etter innføringen av ny plan- og bygningslov i 2008, har det norske plansystemet stått overfor en markant reformasjon. Den nye loven har åpnet opp for en strategisk vending i norsk planleggingen, hvor en samordning av forvaltningsnivåene, sektorer og private interesser har dannet grunnlaget for en mer målrettet og samarbeidsorientert planlegging. Det er til sammen tre forvaltningsnivåer i det norske plansystemet, altså stat, region og kommune. Den fysiske arealplanleggingen skjer i kommunene, men staten og fylkeskommunen deltar og påvirker aktivt gjennom utarbeidelse av planer, bestemmelser, retningslinjer, planstrategier, osv (Fredricsson & Smas 2013). Disse overordnede virkemidlene har til formål å gi kommunene noen føringer i den lokale arealbruksutvikling, og gjennom en rekke nye lovformuleringer de siste årene, har spesielt fokuset på bærekraftig utvikling lagt grunnlaget for hvordan slike føringer utformes (Winge 2013, s.339).

I den norske boligplanleggingen er de planrelaterte virkemidlene avgjørende for hvordan fremtidig boligutvikling lokaliseres. De nasjonale og regionale virkemidlene har i hovedsak en styrende og rådgivende funksjon, hvor blant annet prinsippene om bærekraftig utvikling danner grunnlaget for hvordan føringene for ny boligutvikling blir utformet. På det lokale plannivået er kommunene pålagt å ta hensyn til de føringene som blir gitt på overordnet nivå, men det er kun planbestemmelsene som er rettslig bindende. Hvis det derimot viser seg at kommunene ikke tar hensyn til de nasjonale og regionale føringene, kan en rekke ulike offentlige instanser som har interesser i saken, fremme såkalte innsigelser for å stoppe kommunale/private planer. Til sammen finnes 22 ulike offentlige instanser som kan fremme innsigelse i plansaker, og dette kan eksempelvis være berørte nabokommuner, fylkeskommunen eller andre statlige sektormyndigheter som Statens veivesen, Jernbaneverket, Riksantikvaren, osv (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014).

Når innsigelsen er gitt kan fortsatt kommunen velge å fortsette planprosessen, men reguleringsplanene får da ikke rettslig virkning før innsigelsen er behandlet av kommunal- og moderniseringsdepartementet, som har det siste ordet i uoppklarte innsigelsessaker (Fredricsson & Smas 2013, s.21). Det nasjonale og regionale styringsnivået, har altså en betydelig makt og innflytelse på det lokale plannivået gjennom sin innsigelses- og kontrollmyndighet. I tabellen under vil jeg gi en oversikt over de ulike planrelaterte virkemidlene som brukes i det norske plansystemet.

4.1 Planrelaterte virkemidler

Oversikt over planrelaterte virkemidler i det norske plansystemet

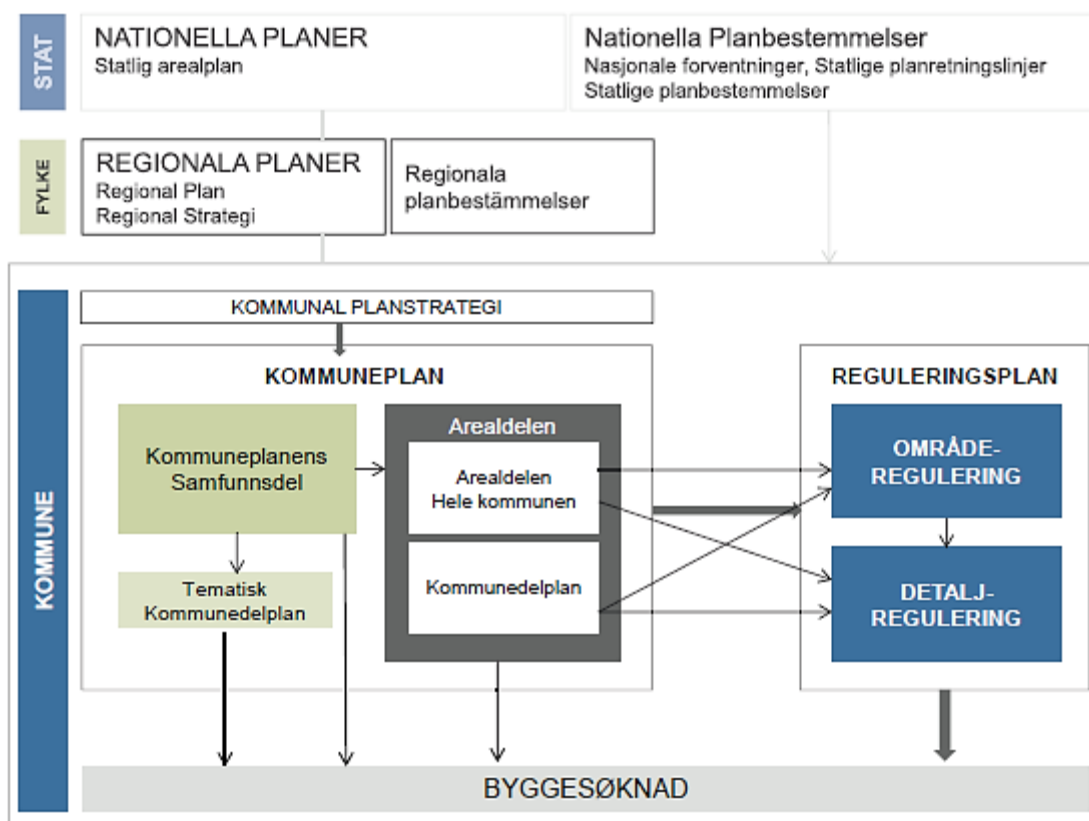
Plan nivå	Planverktøy	Beskrivelse	Juridisk effekt
Nasjonalt	Nasjonale forventninger	Regjeringens forventninger til kommunal og regional planlegging.	Rådgivende funksjon.
	Statlige planretningslinjer	Tydeliggjøre mål og verdier i planleggingen.	Rådgivende funksjon.
	Statlige bestemmelser	Bestemmelser til formål for å hindre uønsket utbygging.	Rettslig bindende.
	Statlig arealplan	Reguleringsplan som brukes i prosjekter med nasjonal interesse.	Rettslig bindende.
Regionalt	Regional planstrategi	Veiledende strategi for kommunal og regional planlegging.	Veiledende funksjon, men ikke rettslig bindende.
	Regional plan	Styrende plan som kan gjelde for en eller flere regioner, samt deler av eller tematiske områder i regionen.	Styrende og rådgivende funksjon for kommunene, men ikke rettslig bindende.
	Regionale bestemmelser	Fylkeskommunens bestemmelser i bygg- og anleggsprosjekter som ikke tar hensyn til regionale føringer.	Rettslig bindende for private utbyggere og kommunen.
Lokalt	Kommunal planstrategi (<i>utarbeides av kommunen</i>)	Generelle retningslinjer for fysisk planlegging i kommunene.	Strategisk styrende, men ikke bindende.
	Kommuneplan (<i>utarbeides av kommunen</i>)	En overgripende plan, som skal ta hensyn til nasjonale, regionale og kommunale mål, retningslinjer og bestemmelser. Består av en samfunnsdel med handlingsdel og en arealdel med planbeskrivelse, bestemmelser og kart.	Arealdelen med plankart, planbeskrivelse og bestemmelser er bindende. Samfunnsdelen med handlingsprogram er ikke bindende, men strategisk styrende for arealdelen.
	Kommunedelplan (<i>utarbeides av offentlige planmyndigheter</i>) Reguleringsplaner (<i>utarbeides av offentlige planmyndigheter eller private aktører</i>)	En tematisk eller geografisk avgrenset plan som utarbeides av det offentlige eller kommunen. Består av et plankart med tilhørende bestemmelser og retningslinjer. Det finnes to typer reguleringsplaner i Norge. Områderegulering, som tar for seg større områder eller statelige byggeprosjekter, og detaljregulering som oftest benyttes på små områder eller byggeprosjekter.	Plankart med tilhørende bestemmelser er rettslig bindende for grunneiere. Retningslinjene er førende, og ikke bindende. Rettslig bindende planer for grunneiere. Kan påklages og skrinlegges, gjennom innsigelse fra offentlige instanser som blir berørt av eller har interesser i planen.

Tabell 1: Viser en oversikt over de ulike planrelaterte virkemidlene som kan benyttes i Norge. Informasjonen i tabellen er hentet fra miljøverndepartementet sin veileder for planlegging etter plan- og bygningsloven (Miljøverndepartementet 2009).

Et nytt virkemiddel som ble innført gjennom ny plan- og bygningslov i 2008, var planstrategien. Både kommunen og fylkeskommunen er pålagt å utarbeide en slik strategi i hver mandatperiode (hvert 4 år). Planstrategien skal legge grunnlaget for det videre planarbeidet i kommune- og fylkesplan gjennom å beskrive generelle retningslinjer for den fysiske planleggingen. Det er ikke en fysisk bindende plan, men et strategisk dokument som har til formål å identifisere sentrale prioriteringer i kommunen/fylkeskommunens fremtidige utvikling (Fredricsson & Smas 2013, s.20).

Kommuneplanen er det sentrale styringsdokumentet for utvikling og arealplanlegging i Norge, og består av en arealdel med tilhørende planbeskrivelse, plankart og bestemmelser, samt en samfunnsdel med en handlingsdel. I tillegg kan kommunen utarbeide mer detaljerte kommunedelplaner over enkelte geografiske eller tematiske områder i kommunen. Samfunnsdelen er ikke juridisk bindende, men strategisk styrende for arealdelen. Den har blant annet til formål å beskrive de langsiktige utfordringene og målsetningene i kommunen knyttet til befolkningsvekst, miljø, bolig- og næringsutvikling, osv. Samtidig skal samfunnsdelen vise til konkrete strategier for hvordan disse utfordringene skal løses og målsetningen nås (Fredricsson & Smas 2013, s.20). Kommuneplanens arealdel er derimot juridisk bindende, og legger grunnlaget for utformingen av reguleringsplanene. Arealdelen skal dekke hele kommunens arealbruksutvikling og vise sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og planlegging av arealer. En viktig forutsetning i utformingen av kommuneplanens arealdel er hensynet til overordnede nasjonale og regionale føringer i planleggingen (Fredricsson & Smas 2013, s.21).

Det finnes to hovedtyper for reguleringsplaner i det norske plansystemet, altså områdereguleringsplan som brukes i større områdeutviklinger eller statlige byggeprosjekter, og detaljreguleringsplan som brukes i mindre bygge- og anleggsprosjekter. Områderegulering er regnet som kommunens hovedredskap i implementeringen av kommuneplanens arealdel, men kan også utarbeides av private/offentlige aktører på vegne av kommunen. Detaljregulering blir som oftest utarbeidet av private eller andre offentlige aktører, og er en konkretisering av de overordnede rammene som blir satt i kommuneplanens arealdel og/eller områdereguleringen. De fleste reguleringsplaner består av et detaljert plankart med tilhørende planbestemmelser og en planbeskrivelse (Fredricsson & Smas 2013, s.21).



Figur 3: En oversikt over oppbygningen av det norske plansystemet med fokus på det kommunale plannivået, som står for den fysiske arealplanleggingen i kommunene (Fredricsson & Smas 2013, s.20).

4.2 Territoriell struktur og kommunereform

Oversikt over det norske plansystemets oppbygning		
Plan nivå	Planmyndighet	Innbyggertall
Nasjonalt	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	5,21 millioner (2015)
Regionalt	Fylkeskommunen (20 stk)	260 000 snitt (2015)
Lokalt	Kommunen (428 stk)	12 000 snitt (2015)

Tabell 2: Oversikt over det norske plansystemets oppbygning og territoriale struktur. Informasjon i tabell er hentet fra (Aarsæther 2015).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sitter i dag som den øverste nasjonale planmyndighet i Norge. Under dette nivået ligger fylkeskommunen med til sammen 20 fylkeskommuner, og nederst ligger de til sammen 428 kommunene i Norge. Den territoriale grunnstrukturen i kommune-Norge, har sitt utspring fra kommunereformen som ble gjennomført på 1960-tallet. I tiden før reformendringene hadde Norge opp mot 734 kommuner på det meste, og etter reformprosessen ble antallet altså redusert til 428 kommuner

(Aarsæther 2015). Kommunesammenslåing var i denne perioden et nødvendig grep i den omfattende moderniseringsprosessen av samfunnet. Kommunen fikk gjennom reformen en mer sentral rolle i samfunnsutviklingen, og med god hjelp fra bygningsloven av 1965, ble etter hvert også samfunnsplanleggingen i stor grad ansett som en av kommunens viktigste oppgaver. Alle kommuner ble etter planloven av 1965, pålagt å utarbeide egne generalplaner (dagens kommuneplaner), noe som i prinsippet ville vært umulig å innføre uten kommunesammenslåinger (Kleven 2011, s.14).

I disse dager arbeides det med en ny kommunereform i Norge, hvor regjeringen blant annet ønsker å bygge oppunder en sterkere sentralisering av samfunnet. Det desentraliserte og spredte utbyggingsmønsteret som har preget arealbruksutviklingen de siste tiårene, har lagt til rette for en bilbasert og lite bærekraftig arealbruksutvikling. Gjennom arbeidet med ny kommunereform, ønsker regjeringen å se på mulighetene til å slå sammen enda flere kommuner, noe som vil kunne fungere som en pådriver for et mer bærekraftig utbyggingsmønster gjennom sterkere sentralisering. Slike reformendringer har opp gjennom historien vist seg å være viktige institusjonelle drivkrefter i samfunnsutviklingen. I fremtiden vil slike strukturreformer muligens vise seg å være et svært viktig veivalg for å kunne takle den stadig økende befolkningsveksten og urbaniseringen av samfunnet.

4.3 Regional plan for Oslo og Akershus

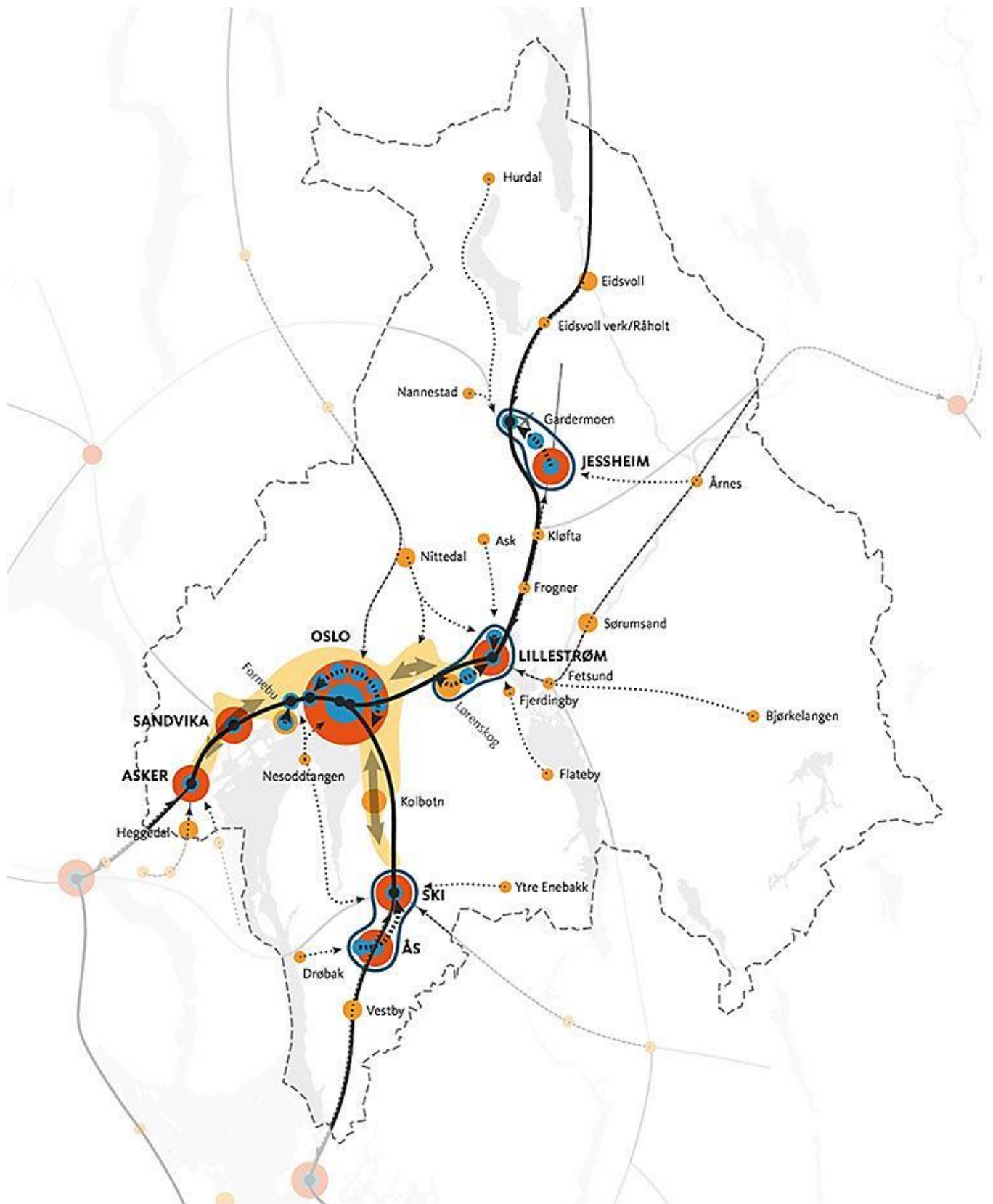
Som et resultat av den nye plan- og bygningslov fra 2008, ble et felles regionalt plansamarbeid mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune startet opp av stortinget i 2008 (Ot.prp. nr. 10 2008-2009). Formålet med samarbeidet har vært å lage en felles regional plan for den fremtidige areal- og transportplanleggingen i Oslo og Akershus frem mot år 2030. Planen er avgrenset til å omfatte Oslo kommune og Akershus fylke med til sammen 22 kommuner og 3 transportkorridorene (vest, nord-øst og sørkorridoren). Regionen har i dag en samlet folkemengde på ca 1.2 millioner innbyggere, hvor av ca 650 000 bor i Oslo⁶. Samarbeidet er en koalisjon mellom alle de tre sektornivåene i Norge (kommune, fylke og stat), hvor hver enkelt planmyndighet har rett på innflytelse i arbeidet med planen (Plansamarbeidet 2014, s.3). Dette er tilpasset plan- og bygningslovens prinsipper om samordnet planlegging av samfunnet. Den regionale planen er forøvrig underordnet det regionale fylkesnivået i Norge, og følger derfor de lovpålagte prosedyrene for planer på

⁶ [Kilde: SSB \(2015\) Areal og befolkning i tettsteder \(F\)](#)

fylkesnivå. Dette innebærer blant annet krav om å utarbeide en planstrategi, samt gå gjennom lovpålagte planprosesser med høringer, medvirkning, osv.

Når det gjelder den juridiske effekten av planen, så har den pr. dags dato ingen rettslig bindende virkning. Derimot har planen en klar strategisk og styrende funksjon overfor kommunenes arealbruksutvikling. Selv om planen ikke har en rettslig bindende effekt, kan fylkeskommunale instanser, benytte seg av virkemidler som planbestemmelser og innsigelser, for å forhindre at kommunen og private utviklere ikke tar hensyn til de føringene som er fremvist i regional plan. Konkrete eksempler på bruk av slike virkemidler kan man spesielt se i saker med natur- og jordverninteresser. Fylkeskommunen kan i slike tilfeller legge inn en innsigelse, hvis det viser seg at reguleringsplanen strider med målsetningen om å bevare dyrkbar jord og at det samtidig underbygger et spredt utbyggingsmønster.

Gjennom det ferdigstilte planforslaget, har Plansamarbeidet lagt opp til en såkalt flerkjernet (polysentrisk) byutvikling av Oslo og Akershus, hvor enkelte byer/kjerner vil måtte ta en større andel av den fremtidige befolkningsveksten i regionen. I så måte vil den tidligere monosentriske utviklingen som har preget Osloregionen, bli erstattet ved at mindre byer/tettsteder som Sandvika, Lillestrøm og Ski, avlaster og fordeler veksten jevner ut i regionens tre korridorer. Dette vil i større grad bidra til å redusere den videre utbredelsen av bilbasert byspredning, gjennom å konsentrere mesteparten av bebyggelsen i noen utvalgte byer i regionen. De positive effektene av en slik utvikling, vil altså kunne forhindre en videre nedbygging av LNF-områder, og samtidig redusere klimagassutslipp, forurensning og bilbruk gjennom økt kollektivandel i pendlesituasjoner (Berglund et al. 2013; Strand et al. 2013). Regional plan for Oslo og Akershus vil i tiden fremover være et sentralt rammeverk i arbeidet med legge til rette for en mer bærekraftig utvikling av Osloregionen. Boligutviklingen vil i større grad bli mer arealeffektiv og sentralisert med hensyn til de premissene som er gitt i form av en flerkjernet byutvikling av Osloregionen.



Figur 4: Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Utarbeidet av Plansamarbeidet i Oslo og Akershus, og illustrer en fremtidig flerkjernet byutvikling av Osloregionen i kombinasjon med knutepunktfortetting (Plansamarbeidet 2014).

5 Plansystemet i Danmark

I likhet med det norske plansystemet, har også det danske gjennomgått omfattende endringer og reformasjoner de siste årene. Innføringen av ny kommunereform, endringer i planlovverket og større avbyråkratiseringsprosesser, har vært viktige drivkrefter i å skape en mer effektiv og velfungerende offentlig forvaltning i Danmark. I 2007 trådte virkningene av den nye kommunereformen inn for fullt, og resultatet har vært med på å forsterke de danske kommunenes innflytelse og makt i den fysiske planleggingen (Fredricsson & Smas 2013, s.41). I dagens plansystem gjennomføres den fysiske planleggingen i Danmark på 2 forvaltningsnivåer, altså kommunalt og statlig nivå. Gjennom strukturreformen fra 2007 med påfølgende endringer i lovverket, har det regionale styringsnivået gradvis blitt bygget ned, og i februar 2014 ble de regionale utviklingsplanene opphevet (Galland & Enemark 2015). Diskusjonen om en avvikling av det regionale plannivået i Norge, har også til stadighet stått overfor debatt. Men i istedenfor en avvikling, kan man heller si at innflytelsen på regionalt nivå har blitt forsterket gjennom den nye plan- og bygningsloven. En opphevelse av det regionale styringsnivået i Danmark, har til sammenligning vært et viktig ledd i satsningen på å avbyråkratisere og forenkle planprosessene til fordel for raskere boligutbygging.

På det nasjonale nivået, har Danmark i likhet med Norge en sterk overordnet statlig forvaltning. Den danske staten har ansvaret for den nasjonale planleggingen, og gjennom statlige interesser, føringer og direktiver legges det bindende forutsetninger for hvordan den fysiske planleggingen i kommunene skal gjennomføres. Innenfor bruken av statlige virkemidler, kan det også i Danmark legges inn innsigelser med vetovirkning mot den kommunale planleggingen, hvis det viser seg at nasjonale interesser ikke blir ivaretatt. Utenom dette har også den danske stat det overordnede ansvaret for planlegging av kystområder, hovedstadsområdet og implementeringen av en rekke nye EU-direktiver, samt sektororienterte planer tilknyttet vann, klima, transport, osv (Fredricsson & Smas 2013, s.41).

Kommuneplanen er i likhet med det norske plansystemet, også det sentrale styringsredskapet for fysisk planlegging i Danmark. I tillegg har kravet om en kommunal planstrategi blitt innført gjennom nye endringer i planloven, og i likhet med den norske planstrategien skal den vurderes om kommuneplanen bør revideres etter hver mandatperiode (hvert 4 år). Den danske planstrategien er heller ikke juridisk bindende, men legger styrende premisser for hvordan arbeidet med kommuneplanen skal gjennomføres. Derimot er kommuneplanen juridisk bindende, gjennom konkrete retningslinjer, rammer, politiske mål og visjoner. Det er

kommuneplanen som legger premissene for hva som kan og bør bestemmes i en såkalt lokalplan, som utarbeides for hvert enkelt delområde i kommunen. Eksempelvis kan kommuneplanen gi overordnede bestemmelser om utnyttelsesgrad og bebyggelsestetthet i lokalplanene. Forøvrig opererer den danske kommuneplanen ut i fra 3 ulike soneinndelinger, bestående av bysoner, landsoner og sommerhusområder. Innenfor hver av sonene ligger egne generelle bestemmelser, som også kan endres i kommuneplanen (Fredricsson & Smas 2013).

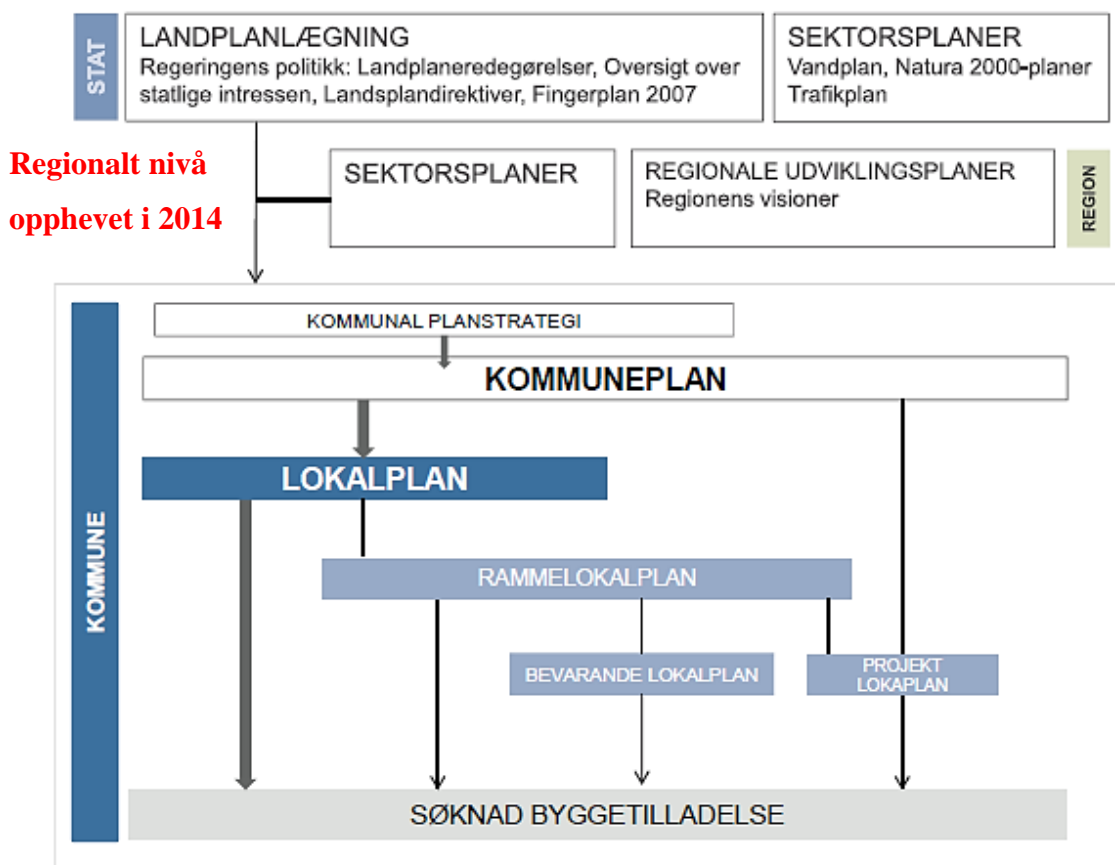
5.1 Planrelaterte virkemidler

Oversikt over planrelaterte verktøy			
Plan nivå	Planverktøy	Beskrivelse	Juridisk effekt
Nasjonalt	Nasjonal plan rapport	Nasjonale visjoner i fysisk planlegging	Rådgivende funksjon
	Landplandirektiver	Nasjonale forutsetninger for kommunenes planlegging med vetorett.	Rettslig bindende for lokale planmyndigheter
	Oversikt over nasjonale interesser i kommunal planlegging	Regjeringens politikk, hensyn og interesser i kommunal planlegging	Rettslig bindende for lokale planmyndigheter
	Stor-Københavns fingerplandirektiv	Rammeverk for fysisk planlegging i Stør-København.	Rettslig bindende for lokale planmyndigheter
	Sektorplaner	Overordnede tematiske planer for eksempelvis vann, natur, klima, osv.	Rettslig bindende for lokale planmyndigheter
Regionalt	Regional utviklingsplan (opphevet i februar 2014)	Rådgivende og visjonære planer	Rettslig bindende (inntil februar 2014)
Lokalt	Kommunal planstrategi (utarbeides av kommunen)	Generelle retningslinjer som har til formål å sikre samordning mellom interesser og aktualitet i kommuneplanene.	Strategisk styrende for kommuneplanene, men ikke rettslig bindende.
	Kommuneplan (utarbeides av kommunen)	Politikk, kart og bestemmelser. Utgjør rammeverket for de juridisk bindende lokalplanene. Beskriver hva som kan og bør bestemmes i en lokalplan for hvert enkelt delområde i kommunen.	Rettslig bindene for lokale planmyndigheter. Detaljerte bestemmelser som omfatter tetthet, utnyttelse, m.m.
	Lokalplan (utarbeides av kommunen og private aktører)	Skiftelige uttalelser, kart og detaljerte juridiske reguleringsbestemmelser for fremtidig arealbruksutvikling.	Rettslig bindene for grunneiere.
	Rammelokalplan	Fastlegger overordnede bestemmelser for større områdeutviklinger. Følges opp av detaljerte lokalplaner.	Rettslig bindende for grunneiere.
	Prosjektlokalplan	Brukes i konkrete bygg- og anleggsprosjekt	Rettslig bindende for grunneiere

Tabell 3: Viser en oversikt over de mest sentrale planrelaterte verktøyene i det danske plansystemet.

Informasjonen i tabellen er hentet fra (Galland & Enemark 2015; Fredricsson & Smas 2013).

Når det gjelder bruken av de danske lokalplanene kan de i stor grad sammenlignes med de norske reguleringsplanene. En vedtatt lokalplan er juridisk bindende for grunneiere, og består av en planredgjørelse, juridisk bindende bestemmelser samt et eller flere plankart i ulike detaljerte målestokker (Fredricsson & Smas 2013, s.42). Lokalplaner kan utarbeides av både kommunen og private, men det er alltid kommunen som har siste beslutningsrett i å initiere en lokalplan. Derfor utarbeides det også langt flere lokalplaner i kommunal regi i Danmark, enn det utarbeides reguleringsplaner av kommuner i Norge (Barlindhaug et al. 2014, s.136). En lokalplan kan også ha ulike funksjoner i form av for eksempel en prosjektlokalplan eller rammelokalplan. Prosjektlokalplan brukes ofte i konkrete bygg- og anleggsprosjekt, mens rammelokalplan brukes i større områdeutviklinger og fastlegger overordnede bestemmelser til mer detaljerte lokalplaner. Det finnes også såkalte bevarende lokalplaner, som ofte benyttes i transformasjonsområder i byen (Fredricsson & Smas 2013, s.43). I figuren under, ser vi en oversikt over det danske plansystemets hierarkiske oppbygning.



Figur 5: Diagrammet viser en oversikt over det danske plansystemet oppbygning, med hovedfokus på det kommunale nivået, som står for den fysiske implementeringen av planene. Det regionale plannivået ble opphevet i 2014, og innehar ikke lenger noen styringsfunksjon i dansk planlegging (Fredricsson & Smas 2013, s.42).

5.2 Territoriell struktur og kommunereform

Oversikt over det danske plansystemets oppbygning og struktur		
Styringsnivå	Planmyndighet	Innbyggertall
Nasjonalt	Erhvervs- og vækstministeren	5,63 millioner (2015)
Regionalt	Regioner (5 stk)	1 126 000 snitt (2015)
Lokalt	Kommuner (98 stk)	58 000 snitt (2015)

Tabell 4: En fremstilling av det danske plansystemets oppbygning og struktur. Informasjonen i tabellen er hentet fra (Galland & Enemark 2015, s.18).

I Danmark er det i dag Erhvervs- og vækstministeren som sitter som øverste nasjonale planmyndighet etter regjeringsskifte i 2015. Tidligere var ansvaret plassert hos miljøministeriet (miljøverndepartementet i Norge), noe som også var tilfelle i Norge før regjeringsskifte til Høyre-Frp (Fredricsson & Smas 2013, s.64). Under det nasjonale plannivået lå tidligere det regionale nivået, men dette har som sagt ingen funksjon innenfor planlegging, etter opphevelsen i 2014. Hovedoppgavene til det regionale styringsnivået i dag, er hovedsakelig begrenset til administrative oppgaver i helsevesenet (Galland & Enemark 2015, s.342). Gjennom den danske strukturreformen som trådte i kraft fra 2007, ble den tidligere amt-betegnelsen erstattet med regioner. Reformen var i tillegg med på å endre den territoriale grunnstrukturen på regionalt nivå, ved å redusere antallet regioner fra 14 amt til 5 regioner (Galland & Elinbaum 2015, s.75). Dette har i løpet av de siste årene vært et bevisst politisk grep i starten på arbeidet med å avbyråkratisere den danske forvaltningen.

På det kommunale styringsnivået, har også reformendringene medført en ny territoriell sammensetning av kommunene. Gjennom statlige vedtak om kommunesammenslutning, har den danske stat klart å redusere antallet kommuner fra 271 til 98 siden 2007. Dette har gjort at Danmark nå sitter på de mest befolkningstette kommunene i Skandinavia, med i gjennomsnitt 58 000 innbyggere pr. kommune (Aarsæther 2015). I Norge har danskernes kommunereform blitt et forbilde i arbeidet med vår egen reform, og målsetningen er å få færre, større og mer robuste kommuner, som kan styre forvaltningen effektivt og samtidig redusere unødvendig byråkrati (Lavik 2015). Til nå har det vist seg svært krevende å oppnå sammenslutninger mellom kommuner i Norge. Noe av årsaken til dette, er at staten baserer seg på frivillige sammenslutninger mellom kommuner, noe danskene ikke har gjort ved å la staten selv stå for vedtak om sammenslutning. I tillegg kan man også si at de geografiske, topografiske og identitetsmessige avstandene er vesentlig større i Norge enn i for eksempel Danmark. Disse forholdene gjør det altså utfordrende å slå sammen kommuner i Norge, da store geografiske

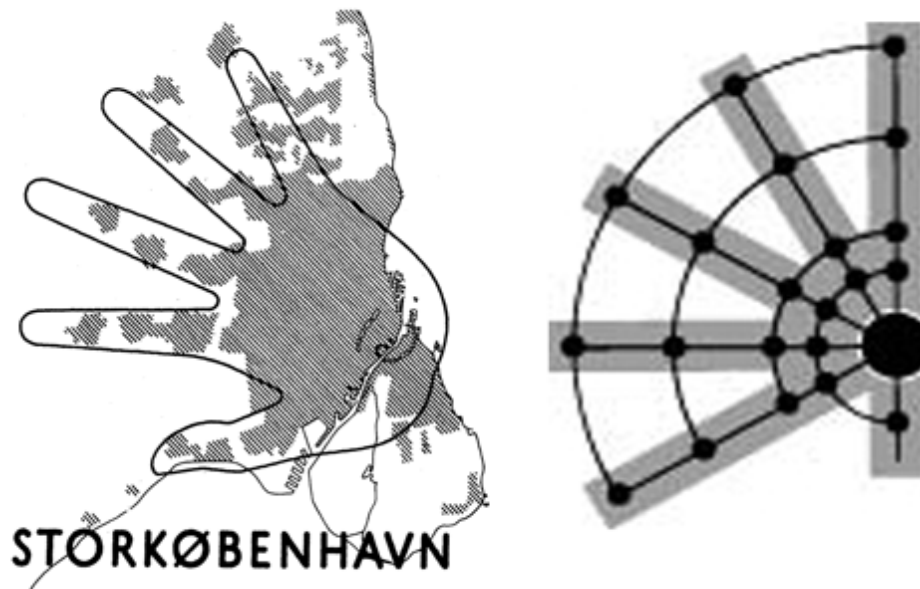
avstander og barrierer vil kunne få praktiske konsekvenser for det offentlige tilbudet i de mer desentraliserte kommunene i landet (Aarsæther 2015).

I Danmark har det til nå vært flere positive erfaringer med reformendringene, men meningene er selvsagt sprikende ut i fra hvem man spør. Mange mener at reformen har gjort kommunene mer bærekraftige, både når det gjelder økonomi og faglig kompetanse (Lavik 2015, s.31). På en annen side ser vi at utviklingen i de mer perifere områdene er akterutseilt i konkurranse med by-sentraene i kommunene (Fredricsson & Smas 2013, s.41). Dette er et dilemma, men det er i utgangspunktet ingen tvil om at reformendringene i kommunal sektor er viktig med hensyn til å lette overgangen til en sterkere sentralisering og urbanisering av samfunnet. Strukturreformen i seg selv, vil også fungere som en viktig drivkraft i å kunne oppnå mer bærekraftig lokalisering av boliger, ved at behovet for boligvekst i byene blir større, og endringene i folks bopreferanser blir mer sentralisert i tilknytning til kollektivtransport.

5.3 Stor-Københavns fingerplan

I 1947 ble Stor-Københavns fingerplan for første gang introdusert som hovedplan for Københavnsregionen av byplanleggerne Steen Eiler Rasmussen og Peter Bredsdorff sammen med egnsplansekretariatet. Fingerplanen har vært med på å legge grunnlaget for Københavnsregionens arealbruksutvikling siden publiseringen i 1947, og har hvert en av de viktigste drivkreftene i hvordan regionens utbyggingsmønster har formet seg de siste 60 årene. Gjennom de 5 illustrative «fingrene» danner planen en båndbystruktur basert på S-toglinjer, som fører befolkningen i periferien inn til arbeidsmarkedet i sentrum av København (Kjærdsdam 2006, s.114). I likhet med Oslo og Akershus sin regionsplan, kan man i utgangspunktet si at utviklingen baserer seg på en polysentrisk byutvikling, men pr. dags dato fremstår både Oslo og København som dominerende monosentriske tyngdepunkt i regionen.

Prinsippene og ideene bak fingerbystrukturen til Stor-København, har blant annet hatt til formål å sikre tilgangen til grønnstrikurer, friluftsområder og dyrkbar landbruksjord mellom fingrene, gjennom såkalte «grønne kiler». Samtidig har toglinjene ut til de fem «fingrene» lagt grunnlaget for at befolkningen i større grad kan gjøre seg uavhengig privatbilismen (Kjærdsdam 2006, s.114). Det har i ettertid vist seg vanskelig å gjøre seg uavhengig av bilen som fremkomstmiddel, men prinsippene som legges til grunn i fingerplanstrukturen, har gjort det enklere for befolkningen i utkantbyene å bruke kollektivtransport i pendlesituasjoner. Denne formen for by- og regionsutvikling, har i mange år vært et internasjonalt forbilde i utviklingen av nye bærekraftige storbyregioner.



Figur 6: Fingerplanen i Stor-København ved publiseringen i 1947 (Kjærdsdam 2006).

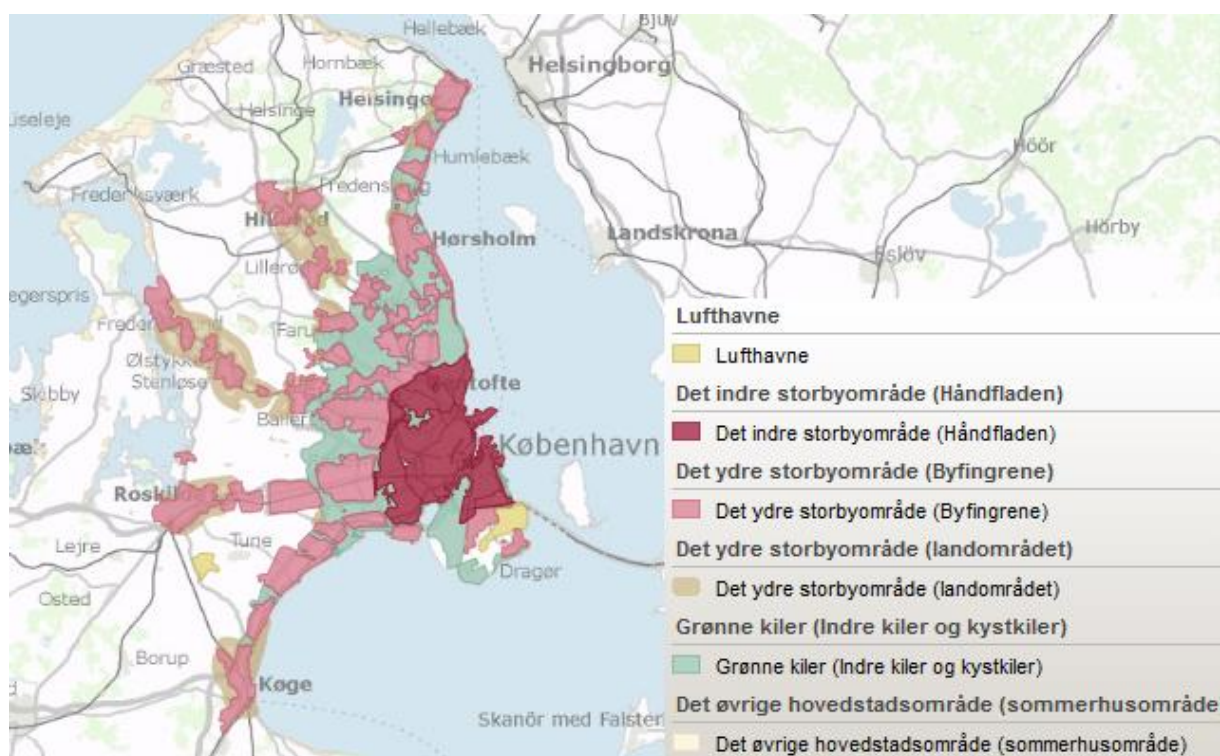
Selv om fingerplanen har preget Stor-Københavns arealbruksutvikling i lang tid, ble ikke planen vedtatt som overordnet styringsredskap før i 2007, gjennom det såkalte nasjonale plandirektivet for Stor-Københavns fingerplan. Derimot har planens ideer og prinsipper blitt lovfestet i det danske planlovverket siden 1949 (Jensen 1990, s.35). I sin spede begynnelse på slutten av 1940-tallet, hadde fingerplanen først en rådgivende funksjon i regionens utvikling, men i løpet av de siste årene har planen fått en stadig sterkere rolle i den overordnede planleggingen. Det nasjonale direktivet for Stor-Københavns fingerplan ble i 2007 innført sammen med den nye strukturreformen, og har siden da gitt det nasjonale styringsnivået en betydelig innflytelse og makt som regulerings- og kontrollmyndighet for fremtidig arealbruksutvikling i regionen (Galland & Enemark 2015, s.348). Dette har lagt grunnlaget for en sterk statlig styring av regionens utvikling, og gjennom bruk av flere ulike virkemidler, kan staten i stor grad sikre at prinsippene i fingerbystrukturer blir ivarettatt.

Den geografiske avgrensningen av Stor-København er definert gjennom den danske planloven. Regionen omfatter til sammen 34 kommuner, hvorav 28 kommuner i region Hovedstad og ytterligere 6 kommuner i region Sjælland (Miljøministeriet 2013b, s.4). I alt bor det ca 1.8 millioner innbyggere i regionen samlet, hvorav 750 000 i København by⁷. Fingerplanen har også gjennom den danske planloven, blitt delt inn i 4 ulike geografiske delområder. I disse 4 delområdene, fastlegges egne overordnede prinsipper for hvordan

⁷ Kilde: Danmarks Statistik (2016)

byfunksjonene skal avgrenses. I tillegg er det lagt inn egne bestemmelser for hvordan arealbruken skal reguleres etter de prinsippene som planen følger (Hartoft-Nielsen 2009, s.47). De fire delområdene er som følger:

1. Det indre storbyområde («håndflaten»)
2. Det ytre storbyområde («byfingrene»)
3. De grønne kiler (mellom og på tvers av by-fingrene, herunder kystkiler)
4. Det øvrige hovedstadsområde.



Figur 7: Oversiktskart av Stor-Københavns fingerplan fra 2013. De fem «fingrene» illustrerer arealbruksutviklingen langs transportkorridorene til utkanthbyene Helsingør, Hillerød, Frederikssund, Roskilde og Køge. Selve «håndflaten» markert med mørk lilla på kartet, viser det indre storbyområde i København. De blågrønne områdene markerer de «grønne kilene» som er viktige LNF-områder i regionen (kartet er hentet fra erhvervsstyrelsen sin kartdatabase - erstgis).

Innenfor hvert av disse delområdene, kan det altså legges inn egne bindende bestemmelser og retningslinjer for hvordan arealbruken skal reguleres og styres. Det er gjennom det nasjonale plandirektivet for Fingerplanen at bestemmelsene blir til, og i motsetning til Oslo og Akershus sin regionale plan, er plandirektivet rettslig bindende for kommunene i regionen. Eksempler på typiske bestemmelser som kan legges inn i planen, er å holde de grønne kilene fri for utbygging eller at utbygging i indre sentrum kun kan skje gjennom fortetting og transformasjon. I tillegg til dette kan det også legges inn konkrete rekkefølgebestemmelser,

som eksempelvis kan brukes for å sikre at stasjonsnære områder utvikles før ikke-stasjonsnære områder (Miljøministeriet 2013a). Dette brukes da som et bevisst strategisk virkemiddel, for å forhindre byspredning og samtidig legge til rette for en bærekraftig lokalisering av boliger og næring i regionen. Det danske fingerplandirektivet har altså både en juridisk bindende og rådgivende funksjon overfor kommune. Men de overordnede føringene som legges til grunn forutsetter en samordning mellom stat og kommune, slik at kommunene i stor grad også kan være med på å ta et regionalt ansvar (Hartoft-Nielsen 2009, s.52). Dette kan eksempelvis illustreres gjennom en rekke samarbeidsprosjekter mellom staten og kommunen innenfor blant annet infrastrukturprosjekter (Miljøministeriet 2013a, s.19).

Når det gjelder den geografiske inndelingen av fingerplanen, skiller den seg også markant fra Osloregionens areal og transportplan. Gjennom å kategorisere 4 ulike geografiske delområder i planen, skaper fingerplanen et sterkere visuelt uttrykk i form av en regulatorisk avgrensning av regionen. Dette gjør det enklere for både kommunene og private utviklere å forholde seg til de gitte prinsippene og bestemmelsene som befinner seg innenfor hvert enkelt delområde. For Osloregionen sin del, ville en slik sone-inndeling gjort det enklere for de ulike aktørene å forholde seg til føringene som er gitt på overordnet nivå. En slik inndeling av delområder, ville ikke bare bidratt til å forhindre en lang rekke unødvendige og lange prosesser, det ville også ha gitt gode premisser for bærekraftig samfunnsutvikling.

Et annet viktig skille mellom Oslo og Københavns regionsplaner, er også det tematiske omfanget i planen. Osloregionen sin plan er stor grad basert på transport i kombinasjon med arealbruk, mens fingerplanen i hovedsak fokuserer på arealbruk gjennom sin grafiske kartframstilling. I denne sammenheng kan Københavns fingerplan fremstå som noe mer uklar i forhold til Oslo sin areal og transportplan, ved at transporttematikken ikke er tillagt like mye vekt. Dette er også et moment som tidvis har blitt kritisert i danske planmiljøer, hvor fagmiljøene mener at det foreligger en manglende koordinering mellom statlig byplanlegging og transportpolitikk (Hartoft-Nielsen 2009, s.53). En viktig forutsetning for at Stor-København skal kunne vokse i en bærekraftig retning i tiden fremover, er nettopp betinget i at kollektivtransporten fortsetter å spille en avgjørende rolle i hovedstadsområde. I dagens situasjon foreligger det et stort behov for nye investeringer i Københavns kollektivsystem, og det er spesielt etableringer av nye tverrgående baneforbindelsene som er en mangelvare. Årsaken til dette ligger i en endret adferd i befolkningens pendlemønster, der flere i dag enn tidligere, pendler mellom arbeid til og fra utkantbyene, og ikke nødvendigvis bare til og fra København sentrum (Hartoft-Nielsen 2009, s.53).

Del II: Analyse av Skedsmo og Bærum kommune

Som utgangspunkt for sammenligningsstudien vil jeg i den empiriske delen av oppgaven gjøre en grundig analyse av Bærum og Skedsmo kommune sin boligutvikling. Hovedformålet til analysen er å undersøke kommunenes nåværende planer for fremtidige boligutvikling, for så å se om dette sammenfaller med den regionale planens prinsipper for bærekraftig boligutvikling i Oslo og Akershus. De ulike aspektene som vil bli analysert i kommunenes boligutvikling, vil deles opp i tre ulike analysetemaer som er relevante for å kunne besvare oppgavens problemstilling, samt få en oversikt over kommunenes generelle utviklingstrekk og boligsituasjon. De tre analysetemaene som vil være en sentral del av det empiriske arbeidet er: tema 1 (analyse av demografi og boligforsyning), tema 2 (romlig analyse av historiske omstillinger i kommunene) og tema 3 (kartlegging og analyse av boligareal, strategier og virkemidler). Under følger en nærmere beskrivelse av temaene.

Analysetema 1 – demografi og boligforsyning:

Innledningsvis i analysen, vil informasjon og statistikk om demografi og boligsyning i kommunene bli presentert og drøftet. Innenfor denne tematikken vil blant annet data rundt kommunenes befolkningsvekst, boligtyper, boligforsyning, boligbehov, husholdninger og boligpreferanser bli gjennomgått. Denne analysen vil gi en oversikt og forståelse rundt kommunenes nåværende boligsituasjon, samt tendensene i de siste årenes boligutvikling, samt de fremtidige prognosene for hvordan kommunen vil utvikle seg frem mot år 2030. Dataene i analysen er i hovedsak basert på statistikk og informasjon hentet fra SSB, statistikkbanken i Akershus fylkeskommune, samt relevante dokumenter produsert for/av kommunene og Plansamarbeidet. Informasjonen som vil bli hentet ut fra denne analysen, vil bli sett opp mot de forutsetningene som ligger til grunn i en flerkjernet byutvikling av Osloregionen, hvor Plansamarbeidet blant annet har utpekt Lillestrøm, Sandvika og Fornebu som sentrale vekstområder i regionen.

Analysetema 2 – romlig analyse:

For å kunne danne seg et bilde av hvordan Skedsmo og Bærum sitt bosetningsmønster har utviklet seg frem til i dag, vil det være relevant å undersøke de historiske trekkene i boligutviklingen. Grunnen til at dette er interessant, er fordi det vil være med på å avdekke de underliggende drivkreftene/motkreftene som påvirker dagens arealbruksutvikling. I så måte vil en romlig analyse av de viktigste historiske omstillingene i kommunene, gi indikasjoner på hva som har vært med på å forme kommunenes preferanser i boligutvikling, identitet og

bosetningsmønster. En analyse av den historiske utviklingen, vil også kunne gi svar på hvorfor behovet for en regional plan er nødvendig, da den tidligere utviklingen i seg selv er opprinnelsen til de utfordringene vi ser i dag (North 1990, s.7). Utgangspunktet for den historiske analysen vil bli sett opp mot teorier om stivhengighet, hvor omstillingene vil bli brukt for å påvise hvordan nåtiden og fremtiden er knyttet til fortidens institusjonelle, kulturelle, økonomiske, teknologiske og fysiske (romlige) endringer. Analysen vil bli delt opp i fire ulike historiske epoker som har vært viktig for kommunenes boligutvikling. Under vil jeg definere avgrensningen og innholdet i de fire epokene.

1837-1919: Omstilling fra bondesamfunnet til industrisamfunnet

Etter innføringen av formannskapslovene i 1837 vokser industrisamfunnet frem i Norge til fordel for bondesamfunnet. Gjennom formannskapslovene blir Norge delt inn i egne herredskommuner og amt, og det lokale selvstyre får en sterkere innflytelse og makt på hvordan arealbruken skal organiseres (Baldersheim 2012, s.3). Moderniseringen av samfunnet med teknologisk fremgang og innovasjon, legger grunnlaget for økonomisk vekst og industrialisering i Norge utover 1800 og 1900-tallet. Industrisamfunnet kjennetegnes ved at produksjonssystemet endres fra å være basert på primærnæringer (jordbruk, skog og fiske) til å bli erstattet av sekundærnæringer (industri, produksjon og bygg). Store industrielle enheter (fabrikker, gruver, sagbruk, osv) blir etablert og effektivisert, og varer og produkter blir masseprodusert i stor skala (Andresen et al. 2007). Dette medfører en økende grad av sentralisert boligbebyggelse ved industriområdene, og langs transportårene inn til de største byene.

1919-1960: Omstilling fra industrisamfunnet til velferdssamfunnet

Som følge av industrisamfunnets fremvekst gjennom 1800 og 1900-tallet i Norge, blir maktbalansen i samfunnet gradvis forflyttet til den fremvoksende arbeiderklassen. Dette medfører at fagforeninger og interesseorganisasjoner legger grunnlaget for velferdsstatens fremvekst i Norge, og i årene etter 1 verdenskrig blir en rekke sosiale reformer og rettigheter innført. Innføringen av 8-timersdagen i 1919 blir på mange måter et vendepunkt for samfunnsutviklingen i Norge, og med en økende grad av frihet i befolkningen skapes det nye behov i boligutviklingen. Velferdsstaten i Norge har ingen klar entydig definisjon, men kan kjennetegnes som en stat der grunnleggende sosiale rettigheter innenfor helse, omsorg, utdanning og arbeid blir ivaretatt for alle samfunnets medlemmer (Kuhnle 1983).

1960-1987: Omstilling fra velferdssamfunnet til forbrukersamfunnet

Perioden mellom 1960-1987 markerer en ny epoke i Norges historiske samfunnsutvikling, der økonomisk vekst og velstand legger grunnlaget for forbrukersamfunnet. Kapitalismen og markedskreftene driver samfunnet i en retning av økt forbruk og kommersialisering, og offentlig sektor får gradvis svekket sin rolle gjennom økt privatisering av offentlige tjenester (Galbraith 1970). Året 1960 markerer paradigmeskiftet i epoken, da bilrasjoneringen blir opphevet som følge av økt kommersialisering i samfunnet. Dette gjør bilen til et allemannseie i Norge, noe som er med på å skape et lite bærekraftig og bilbasert utbyggingsmønster i store deler av landet. Videre gjennom 1970 og 1980-tallet blir også boligpolitikken radikalt forandret gjennom en mer markedsorientert dreining, der kommersielle aktører tar en mer dominerende posisjon i boligutviklingen. Den kommunale tomtepolitikken blir gradvis bygget ned, og gjennom planloven fra 1985 blir også det offentliges monopolet på reguleringsplaner opphevet. Resultatet av dette medfører at kommersielle aktører i større grad styrer utviklingen etter markedenes premisser (Nordahl 2015, s.16).

1987- i dag: Omstilling fra forbrukersamfunnet til lavutslippssamfunnet

Lavutslippssamfunnet har siden presentasjonen av begrepet bærekraft i Brundtlands-kommisjonens rapport fra 1987 «Our common future», blitt ansett som selve idealet i hvordan den fremtidens samfunn skal skapes (WCED 1987). Målet med bærekraftig utvikling, er å imøtekomme dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov. Innenfor denne rammen er målsetningen igjen å kunne balansere de økonomiske, sosiale og miljømessige forholdene i samfunnet, for så å kunne sikre en rettferdig global og nasjonal fordeling av ressursene på jorda, og samtidig ivareta de fremtidige generasjonenes behov (Hanssen et al. 2015, s.15). Som følge av dette skiftet i samfunnsutviklingen, har fokuset på kompakt byutvikling i form av fortetting og transformasjon fått en sentral rolle i hvordan den fremtidige arealbruksutviklingen skal utformes. Boligutvikling skal i større grad enn tidligere lokaliseres i tilknytning til kollektivtransport, og bruken av bil i pendlesituasjoner skal reduseres. Den nye plan- og bygningsloven fra 2008, samt 18 andre lover har i målformuleringene fått gjennomslag for bruk av bærekraftbegrepet, og har i så måte satt standarden for hvordan dagens samfunn skal skapes (Hanssen et al. 2015, s.16).

Analyssetema 3 - arealstrategier, boliglokalisering og virkemidler:

Den mest sentrale og omfattende delen av analysen vil undersøke hvordan Bærum og Skedsmo kommune velger å lokalisere sin fremtidige boligutvikling, samt hvilke strategier og virkemidler de velger å bruke for å kunne gjennomføre sin boligutvikling. Det er denne delen av analysen som spesielt vil kunne gi svar på om Plansamarbeidet bidrar å legge til rette for en bærekraftig boligutvikling i kommunene eller ikke. For å kunne besvare dette spørsmålet, vil det være nødvendig å kartlegge kommunenes planlagte boligutvikling, samt analysere relevante plandokumenter og drøftingsinnspill, som sier noe om planmyndighetenes bruk av strategier og planrelaterte virkemidler i boligutviklingen. Dette vil gi antydninger på hvordan kommunenes utbyggingsmønster vil ta form, altså om det fortsatt bærer preg av byspredning eller om man vil satse på knutepunktsfortetting og/eller flerkjernet byutvikling. Denne analysen vil suppleres med meningsinnhold fra intervjudata av praktiserende planleggere i kommunene, som da vil være med på styrke datagrunnlagets validitet og reliabilitet.

Gjennomføring av analysen:

Alle de tre analysesemaene vil altså bli brukt som utgangspunkt for sammenligningsstudien. Denne analysen vil ses opp mot den regionale planen, samt de tre alternative utbyggingsmodellene for fremtidig utbyggingsmønster av Osloregionen frem mot år 2030. Ved å sammenligne Plansamarbeidets alternative modeller med kommunenes nåværende, historiske og fremtidige boligutvikling, vil det kunne gi svar på om kommunene legger opp til en boligutvikling som forholder seg til de premisene som er satt i regional plan for Oslo og Akershus. Således vil man kunne avdekke hvilken innflytelse det regionale styringssystemet har på kommunalt nivå, med hensyn til å skape en bærekraftig boligutvikling som reduserer forurensning, klimagasser og nedbygging av arealer som omfatter LNF.

6 Skedsmo kommune

Skedsmo kommune ligger lokalisert langs nord-østkorridoren i Osloregionen, og er en del av Nedre Romerike i Akershus Fylkeskommune. Kommunen grenser til Nittedal og Gjerdrum i nord, Sørums og Fet i øst, Rælingen og Lørenskog i sør og Oslo i vest (se figur 8). I dag har kommunen et innbyggertall på ca 52 000 innbyggere innenfor et samlet areal på 77,03 km². Prognosene for fremskrevet befolkningsvekst viser at kommunen vil en få vekst på ca 16 000 nye innbyggere frem mot år 2030⁸, noe som gjør det til en av Osloregionens raskest voksende kommuner (Skedsmo kommune 2015c, s.2).



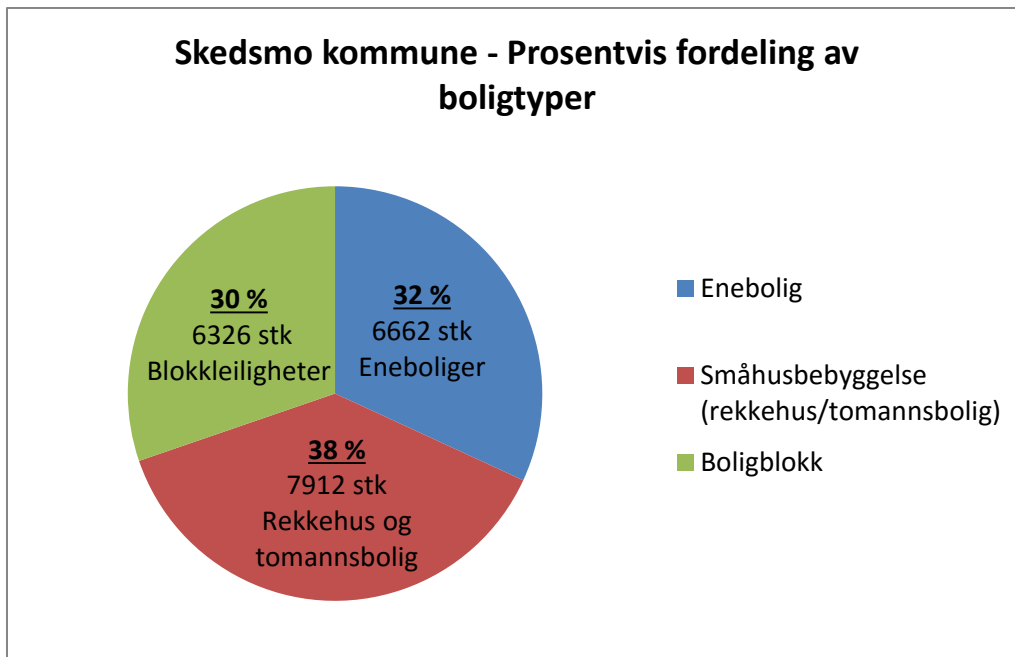
Figur 8: Skedsmos Plassering i hovedstadsregionen (egenprodusert – grunnkart er hentet fra wikipedia).

⁸ Kilde: SSB (2015) [Folkemengde og fremskrevet befolkningsvekst: Alternativ høy nasjonal vekst.](#)

6.1 Demografi og boligforsyning

6.1.1 Dagens boligmasse og boligforsyning

Skedsmo kommune har pr. 2014 en samlet boligmasse på ca 20 900 boliger⁹. Den dominerende boligtypen i kommunen, er konsentrert småhusbebyggelse i form av tomannsbolig og rekkehus, med en andel på ca 38 % av den totale boligmassen. Eneboliger og blokkleiligheter har derimot en tilnærmet lik fordeling på henholdsvis 32 % og 30 % av den totale boligmassen (se figur 9). Disse tallene viser at boligmassen til Skedsmo kommune i stor grad er preget av frittliggende og konsentrert småhusbebyggelse.



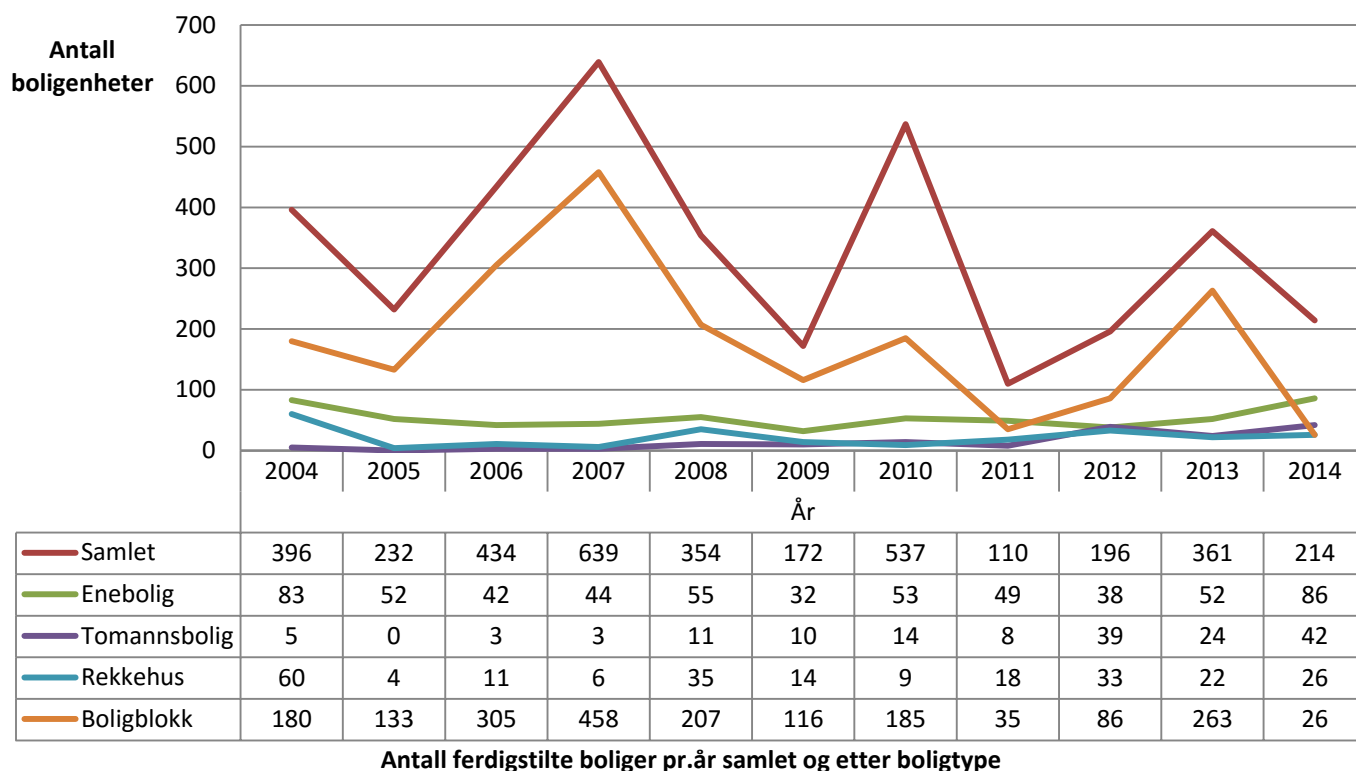
Figur 9: Sektordiagrammet viser den prosentvise fordelingen mellom de ulike boligtypene i Skedsmo kommune, samt antall enheter fordelt på den totale boligmassen. Andre boligtyper som bofellesskap og sosialboliger er ikke tatt med i denne oversikten (Egenprodusert – tallene er hentet fra statistikkbanken i Akershus fylkeskommune fra 2014).

Fra perioden 2004-2014 har det i gjennomsnitt blitt bygd 331 nye boliger pr. år i Skedsmo kommune¹⁰. I løpet av denne perioden har det vært forholdvis stor variasjon i antall fullførte boliger, hvor det eksempelvis ble bygd 639 enheter i 2007, og kun 110 enheter i 2011. Andelen ferdigstilte eneboliger, rekkehus og tomannsboliger er generelt sett nedadgående, mens utbygging av nye blokkleiligheter er økende, med unntak av år 2014, hvor det kun ble ferdigstilt 26 nye blokkleiligheter (se figur 10).

⁹ Kilde: Akershus fylkeskommune (2014) statistikkbanken – Antall boliger fordelt på boligtyper.

¹⁰ Kilde: Akershus fylkeskommune (2014) statistikkbanken – Antall ferdigstilte boliger.

Skedsmo kommune - antall ferdigstilte boliger pr. år i perioden 2004-2014



Figur 10: Viser oversikten over antallet fullførte boliger i Skedsmo kommune samlet og etter boligtype i perioden 2004-2014. Som man kan se ut i fra diagrammet har det blitt bygd klart flest blokkleiligheter de siste årene, hvor ca 55 % av den nye boligmassen har blitt utbygd som blokkleiligheter i perioden. Ut i fra denne statistikken kan det tyde på at Skedsmo kommune i stor grad har satset på en arealeffektiv boligutbygging i form av fortetting og transformasjon de siste årene. Det som derimot er et interessant unntak fra denne tendensen, er at det kun ble ferdigstilt 26 nye blokkleiligheter i 2014, noe som er vesentlig mindre enn de foregående årene (Egenprodusert – tallene er hentet fra statistikkbanken i Akershus - 2014).

6.1.2 Boligbehov og boligpreferanser

I følge Prognosesenterets analyserapport om boligutredning i Oslo og Akershus, vil Skedsmo kommune ha et fremtidig boligbehov på ca 900 nye boliger årlig frem mot år 2030. Disse beregningene har sitt utgangspunkt i alternativ 2b, en flerkjernet byutvikling av Osloregionen, med en forsterket vekst i LSK-triangelet (Prognosesenteret 2013, s.34). I løpet av perioden 2011-2030 vil det totale boligbehovet i Skedsmo kommune ligge på om lag 17 500 boliger samlet, hvis det legges opp til en forsterket vekst i LSK-triangelet. I følge utredningene burde ca 7000 enheter bygges ut som småhusbebyggelse (enebolig, rekkehus og tomannsbolig) og resterende 10 500 til konsentrert blokkbebyggelse (Prognosesenteret 2013, s.34).

Den fremtidige boligbebyggelsen vil i følge kommunens planstrategi i all hovedsak bli utbygd i det såkalte LSK-triangelet, hvor Lillestrøm, Strømmen og etter hvert også Kjeller er utpekt som de viktigste vekstområdene i kommunen (Skedsmo kommune 2015c, s.12). Hvis kommunen klarer å følge opp Plansamarbeidets målsetninger med sine egne boligstrategier, vil man kunne oppnå en bærekraftig boligutvikling som i stor grad bidrar til økt kollektivandel og redusert bilbruk i pendlesituasjoner (Strand et al. 2013). Hvis vi derimot sammenligner det fremtidige boligbehovet i kommune med antall ferdigstilte boligenheter de siste årene, ligger Skedsmo et godt stykke bak de prognosene som Plansamarbeidet legger opp til. I den årlige boligbehovstatistikken, kommer faktisk Skedsmo kommune på 4.plass over de kommunene med størst utfordringer tilknyttet etterslep i boligbyggingen¹¹. Dette tilsier at kommunen foreløpig ikke virker klar for å ta den posisjonen som må til for å bli en ny regional by i Akershus.

En annen viktig faktor i vurderingen av boligbehovet i kommunen, er også om dagens boligmasse er tilpasset husholdningenes behov i tiden fremover. Skedsmo har i overkant av 23 000 husholdninger i dag¹². Av disse utgjør aleneboende og par uten barn over 60 % (13 800) av den totale husholdningsmassen, noe som tilsier at behovet for mindre leiligheter er stort i kommunen. På en annen side er det i følge kommuneplanens samfunnsdel en økende tilflytting av unge i etableringsfasen og barnefamilier til kommunen (Skedsmo kommune 2015c, s.8). Dette krever derimot andre boligtyper, noe som kan underbygge en argumentasjon om å fortsette å bygge flere eneboliger, rekkehus og tomannsboliger i kommunen.

Husholdningstyper i Skedsmo	Antall husholdninger	Andel %
Bor alene	8 900	38,7 %
Par uten hjemmeboende barn	5 071	22 %
Par med barn	8 117	35,3 %
Husholdninger med flere familier	914	4 %
Sum	23 002	100 %

Tabell 5: Viser oversikten over fordelingen av husholdningstyper i antall og prosentandel i Skedsmo Kommune. Selv om det finnes variasjoner mellom husholdningenes preferanser, er det tydelig at det foreligger et misforhold mellom Skedsmos boligmasse og husholdningenes behov, da det er langt flere eneboliger og rekkehus enn barnefamilier i kommunen (Egenprodusert – tallene er hentet fra statistikkbanken i Akershus - 2014).

¹¹ [Kilde: Prognosesenteret/boligprodusentene \(2015\) boligstatistikk pr. juni 2015](#)

¹² [Kilde: Akershus fylkeskommune \(2014\) statistikkbanken – Husholdninger](#)

6.2 Romlig analyse

1837-1919: Omstilling fra bondesamfunnet til industrisamfunnet

I årene før hovedbanen mellom Eidsvoll og Christiania sto ferdig i 1854, var Skedsmo et utpreget bondesamfunn. Elvene Nitelva og Leira som strekker seg gjennom kommunen har gjort landskapet i Skedsmo svært fruktbart, og har i så måte vært en viktig premissgiver for tidlig bosetning i kommunen. Den første virkelige boligbebyggelsen oppsto i tilknytning til sagbruksindustrien langs elvene, og gjennom store deler av 1800-tallet var det små gårdsbruk og husmannsplasser som dominerte det bebygde landskapet (Skedsmo kommune et al. 2013).

Ved innføringen av formannskapsloven av 1837, ble daværende Skedsmo prestegjeld omgjort til Skedsmo herredskommune. Skedsmo var i denne perioden å regne som en typisk landkommune, og den territorielle avgrensningen ble satt til å omfatte både dagens Lørenskog og Skedsmo kommune. Ifølge folketellingene fra 1835 hadde kommunen en samlet befolkning på ca 2550 innbyggere, og flesteparten av disse var bosatt i den sørligste delen av kommunen, hvor etterhvert Strømmen og Sagdalen vokste frem som de to sentrale tettstedene.



Figur 11: Diagrammet viser en oversikt over Skedsmos utvikling før 1837 (egenprodusert diagram med kartgrunnlag fra Norgedigitalt – se figurliste).

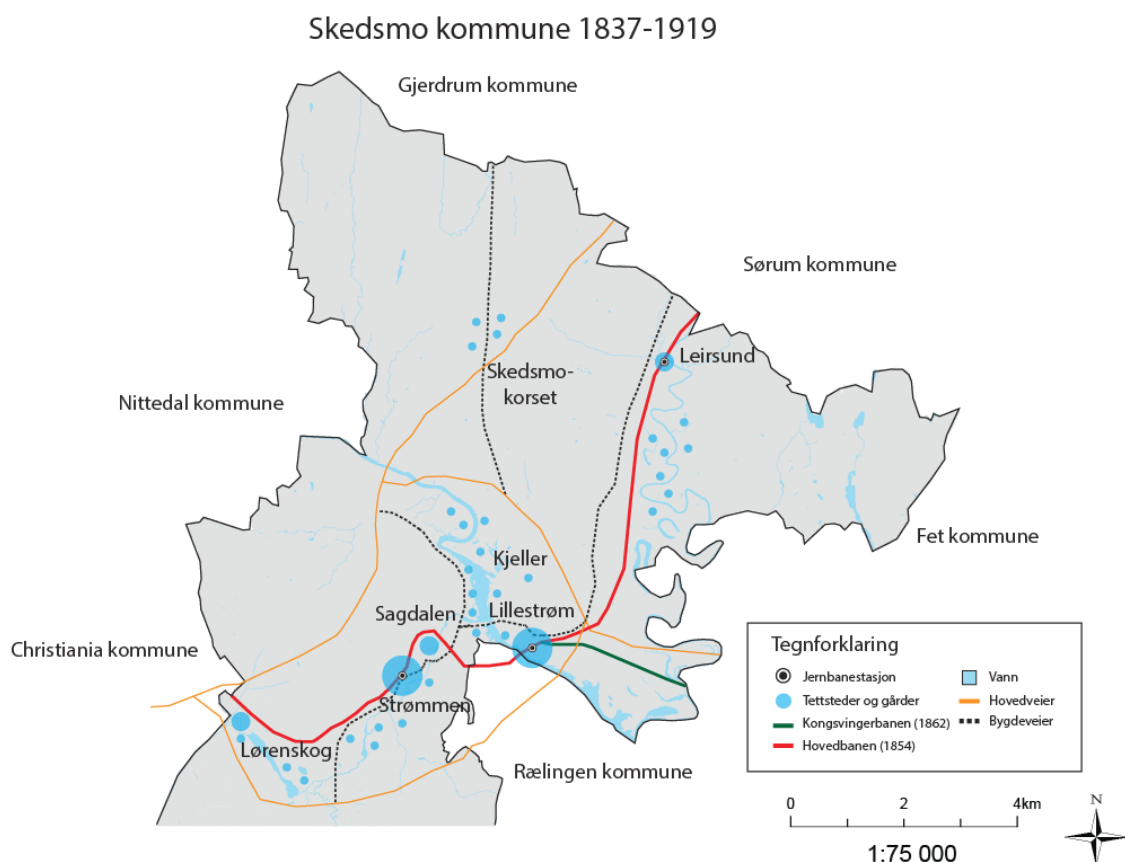
Mot slutten av 1800-tallet og starten av 1900-tallet, hadde Skedsmo kommune en betydelig økning i befolkningsveksten. En av de viktigste årsakene til at kommunen vokste så raskt i denne perioden, var i hovedsak begrunnet i utbyggingen av hovedbanen (Christiania-Eidsvoll) og Kongsvingerbanen, som sto ferdig henholdsvis i 1854 og 1862 (Hals 1978). De nye Jernbaneforbindelsene medførte at det ble anlagt flere nye togstasjoner i kommunen, noe som førte til at folkemengden økte raskt og ny boligbebyggelse vokste frem. Etableringen av etterhvert Strømmen (1852), Lillestrøm (1862), Leirsund (1865) og Lørenskog stasjon (1906), gjorde at det dukket opp flere små og store lokalsamfunn i kommunen, og man kan i så måte si at etableringen av jernbanen har vært en av de viktigste drivkreftene bak fremveksten av det bosetningsmønsteret vi ser i dag. Jernbanen var også med på å skape flere hundre lokale arbeidsplasser innenfor blant annet industri, handel og håndverk, og gjorde det samtidig lettere å frakte varer og materialer mellom Skedsmo og hovedstaden (Hals 1978). Tungindustribedriften på Strømmen verksted og sagbruksindustrien ved Lillestrøm var de største arbeidsplassene i Skedsmo under denne perioden, og har vært viktig for tettstedenes utvikling som tyngdepunkt i kommunen (Slottemo 2013, s.232-233).

Boligbebyggelsen etter 1850-tallet var fortsatt preget av gårdsbruk og husmannsplasser, men industriveksten skapte et økende behov for arealeffektiv boligbebyggelse. Store arbeidsbrakker som kunne romme arbeiderne og deres familier ble etter hvert den dominerende boligbebyggelsen, og boligene ble lokalisert i nær tilknytning til industrivirksomheten. Forholdene i disse brakkene var svært kummerlige, og skapte etter hvert store sosiale utfordringer i kommunen, noe som også var en medvirkende årsak til kommuneoppløsningen i 1908 (Hals 1978, s.44). Lørenskog og Lillestrøm ble i dette året skilt ut som egne herredskommuner fra Skedsmo, og konfliktene mellom de ulike formannskapsstyrene og arbeidssamfunnet var en medvirkende årsak til dette. Herredsdelingen i 1908, gjorde at folketallet i Skedsmo kommune ble redusert fra omlag 8000 innbyggere før 1908, til i underkant av 4000 innbyggere i 1910 (Hals 1978, s.85).

Utover 1900-tallet opplevde både Skedsmo og Lillestrøm en videre vekst, da industristedene igjen begynte å vokse frem etter nedgangstidene i sagbruksindustrien på slutten av 1800-tallet. Lillestrøm tok i løpet av denne perioden en sterkere posisjon som tyngdepunkt langs jernbanen, mens Strømmen i større grad ble henvist som et konkurrerende tettsted. Denne utviklingen kan ses i sammenheng med dagens situasjon, ved at de to tettstedene konkurrerer mot hverandre om å være tyngdepunktet i kommunen. På bakgrunn av dette kan vi se at de historiske utviklingstrekkene har skapt utfordringer med å legge til rette for synergieffekter

mellom Lillestrøm by og tettstedet Strømmen. Det er akkurat denne problematikken som i dag er opphavet til den såkalte LSK-strategien, som har til formål å skape synergieffekter mellom de tre tettstedene Lillestrøm, Strømmen og Kjeller (Skedsmo kommune 2015c).

Perioden fra 1837-1919 markerte et viktig veiskille i Skedsmos utvikling som kommune. Det var i løpet av denne perioden kommunen begynte å forme sin identitet fra å være et jordbrukssamfunn til å bli en viktig industri- og produksjonskommune for hovedstaden. Denne omstillingen førte til at bebyggelsen i større grad ble konsentrert i Lillestrøm og Strømmen, som i dag er de dominerende tyngdepunktene i kommunen.



Figur 12: Kartet viser en oversikt over viktige utviklingstrekk i bosetning og transport i Skedsmo kommune i perioden fra 1854, da jernbanen kom til 1908, da Lillestrøm og Lørenskog blir skilt ut som egne herredskommuner (egenprodusert diagram med kartgrunnlag fra Norgedigitalt– se figurliste).

1919-1960: Omstilling fra industrisamfunnet til velferdssamfunnet

Fra 1919 til starten av 1960-tallet opplever Skedsmo kommune fortsatt en sterk økning i befolkningsveksten, og i løpet av perioden vokser befolkningen fra ca 5000 innbyggere i 1919 til 12 600 i 1960¹³. Dette førte med seg et økende behov for ny boligutvikling, og man kan i

¹³ [Kilde: SSB – Folke og boligtelling Skedsmo kommunen 1769-2011.](#)

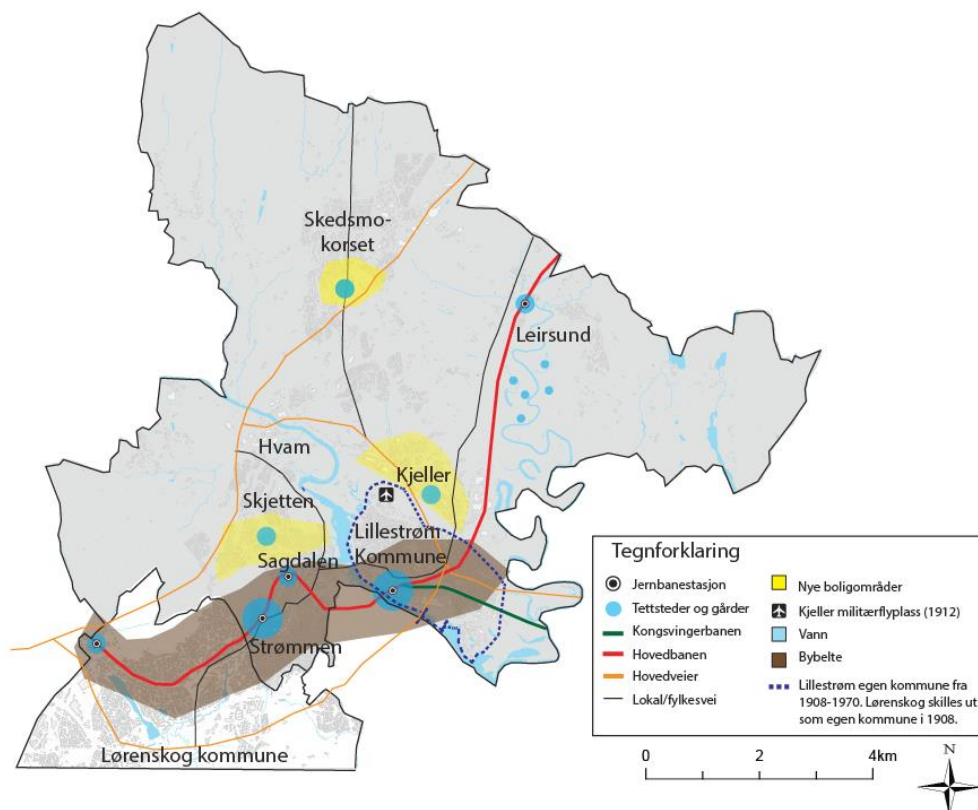
denne perioden se at en rekke nye boligområder og tettsteder vokse frem. Skjetten, Hvam og Kjeller er alle eksempler på nye tettsteder som ble til som følge av industriveksten i kommunen, og det var spesielt etableringen av nye villaområder som dominerte boligutviklingen. Bosetningsmønsteret ble i større grad spredt utover store deler av kommunen, og de store veiutbyggingene gjorde det mulig for folk å flytte lengre vekk fra sentrumsområdene, da man ikke lenger var avhengig av jernbanen for å komme seg rundt. Langs jernbanelinjene vokste det også frem en sammenhengende bebyggelse som i dag strekker seg fra Oslo til Lillestrøm. Denne formen for byutvikling skapte en såkalt båndbystruktur, og medførte også at nye jernbanestasjoner ble etablert langs hovedbanen. I Skedsmo kommune ble Sagdalen stasjon anlagt i 1938, og parallelt med utbyggingen av den spredte villabebyggelsen, ble også boligutbygging langs jernbanen i større grad satset på.

Utviklingen av Lillestrøm skjøt for alvor fart i denne perioden, og var ikke lenger å regne som et lite trelast- og handelsted. Lillestrøm utviklet seg til å bli et større og sammensatt tettsted med stramme kvartalsstrukturer og felles byggelinjer. Boligbebyggelsen bestod for det meste av arbeiderboliger i starten, men etter hvert ble det også bygd eneboliger og generasjonsboliger omgitt av grønne hager (Skedsmo kommune 2011, s.14). Utover 1940 og 1950-tallet ble det utarbeidet nye byplaner for både Strømmen og Lillestrøm. Arbeidet med byplanen for Lillestrøm startet allerede i 1939, men ble endelig vedtatt i 1946. Året etter ble også en ny sone-plan for Strømmen vedtatt, og den ble utarbeidet av blant annet Sverre Pedersen, som på denne tiden var en av Norges mest anerkjente og berømte byplanleggere (Slottemo 2013, s.233). Kjennetegnet for de to tettstedenes planer, var de nye ideene om funksjonsdeling av arealbruken. Boliger skulle ikke lenger etableres i tilknytning til industri og næring. Husene skulle være trukket bort fra industrirøyk og næringsliv, slik at familiene og fritiden kunne skjermes fra næringslivet. Hagebyidealene sto sterkt i de nye planene, noe som skapte en framtrædende grønn karakter som også gjenspeiler Lillestrøms bybilde i dag. Boligbebyggelsen skulle være lav og gi innbyggerne tilstrekkelig med luft, lys og rom (Slottemo 2013, s.234).

Identiteten i Skedsmo kommune ble i denne epoken gradvis forandret fra å være et industrisamfunn til å bli en sentral forstadskommune i hovedstadsregionen. Industrisamfunnet og arbeiderklassen sto fortsatt sterkt forankret i kommunens identitet, men innføringen av en rekke nye lovfestede sosiale reformer som 8-timersdagen (1919), alderstrygd (1936), 2 uker lovfestet ferie (1937) arbeidsledighetstrygd (1938) osv, gjorde at velferdsstaten gradvis vokste fram i Skedsmo kommune (Kuhnle 1983). Denne utviklingen la til rette for en revolusjon i

boligutviklingen, da befolkningen i større grad fikk mer fritid og større økonomisk frihet enn tidligere. Konsekvensene av dette førte til at det ble bygd ut en rekke nye eneboligområder, som hadde til formål å dekke boligbehovet i kommunen og samtidig tilfredsstille kjernefamilienes krav til funksjonelle boliger med god plass.

Skedsmo kommune 1919-1960



Figur 13: Her ser vi en oversikt over Skedsmo kommune sine utviklingstrekk mellom 1919-1960. Lørenskog og Lillestrøm blir før denne perioden skilt ut fra Skedsmo kommune, men Lillestrøm blir igjen slått sammen med Skedsmo i 1970 (egenprodusert diagram med kartgrunnlag fra Norgedigitalt – se figurlisete).

1960-1987: Omstilling fra velferdssamfunnet til forbrukersamfunnet

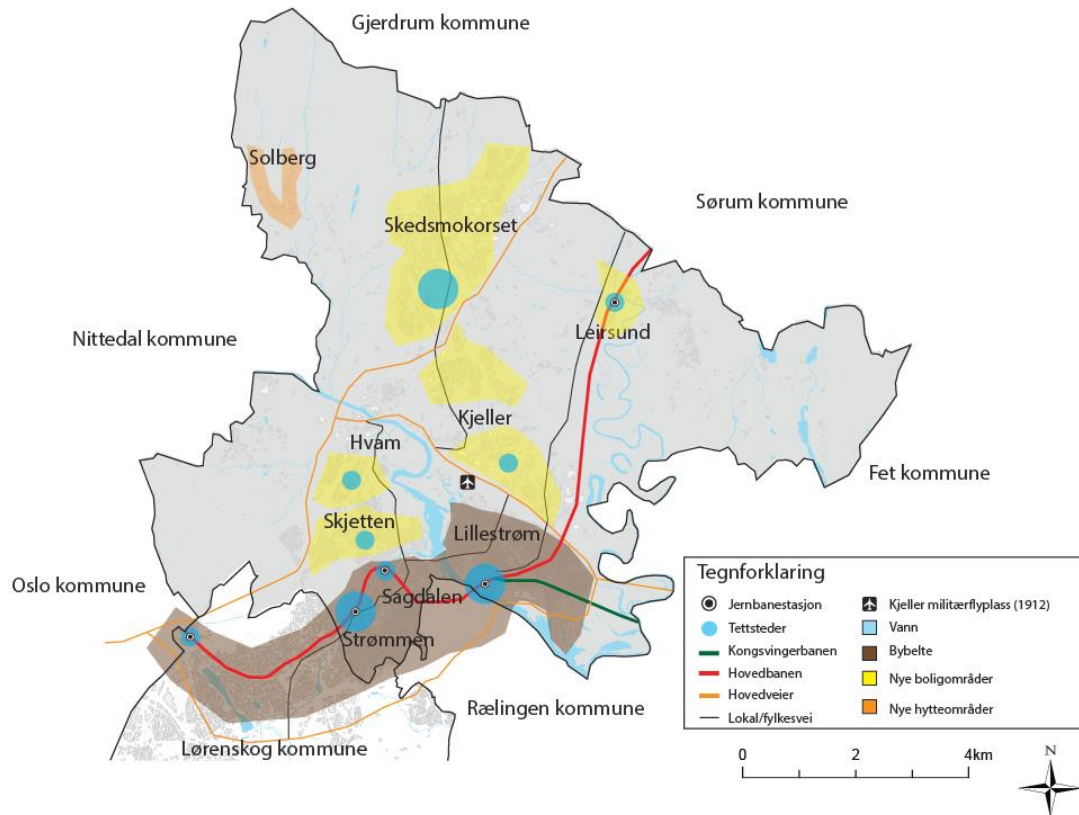
I starten av 1960-årene skjer det viktige institusjonelle forandringer i kommune-Norge, da herredskommuner og bykommuner blir opphevet til fordel for generalistkommunen, gjennom den nye landsdekkende bygningsloven fra 1965 (Kleven 2011, s.45). En samordning mellom by og land er det som skal prege kommunenes utvikling fremover, og dette legger til rette for at Lillestrøm igjen blir en del av Skedsmo kommune i 1970. Sammenslåingen førte til at folkemengden økte fra ca 12 600 innbyggere før 1960, til over 30 000 innbyggere i 1970¹⁴.

¹⁴ [Kilde: Wikipedia \(2015\) Lokalhistorie – Skedsmo kommune](#)

Mellom 1960-1987 fortsetter Skedsmo kommune å vokse seg utover tettstedene Lillestrøm og Strømmen. Privatbilismen får i stor grad en mer dominerende rolle i hvordan kommunen utvikler seg, og gjennom opphevelsen av bilrasjoneringen i 1960, blir starten på forbrukersamfunnet en realitet. Fremveksten av suburban villabebyggelse tilpasset bilens premisser preger kommunens boligutvikling, og sentrumsutvikling ved Lillestrøm og Strømmen er i mindre grad prioritert som satsningsområder for ny boligutvikling. Dette medfører at nye bilbaserte tettsteder og boligområder vokser frem på blant annet Skedsmokorset og Skjetten, som opplever en betydelig boligvekst på 1960- og 70-tallet. Innføringen av den nye bygningsloven fra 1965, pålegger også alle kommuner i Norge å utarbeide en egen generalplan (dagens kommuneplan), som har til formål å styre arealutviklingen i kommunene på en mer effektiv og rasjonell måte (Kleven 2011, s.14). Dette nye virkemiddelet ga kommunene en sterkere rolle i arealplanleggingen, og lokalisering av ny boligutvikling ble ikke lenger spontant utbygd i tilknytning til arbeidsplasser, men heller nøye planlagt i sammenheng med annen arealbruk og hensyntatt med økonomiske og sosiale forhold i samfunnet (Taylor 1998). Dette skaper i større grad velfungerende lokalsamfunn med et godt tjenestetilbud i form av skole, butikk, helsevesen, osv.

Videre gjennom 1970 og 80-tallet blir den kommunale tomtepolitikken gradvis bygget ned, som følge av et mindre behov for ny boligproduksjon i Norge (Nordahl 2015). Kommunenes tidligere planmonopol på utarbeidelse av reguleringsplaner blir også fjernet gjennom den nye planloven av 1985, og kommersielle aktører kan i større grad initiere boligutvikling gjennom private detaljreguleringsplaner. Dette var starten på en nyliberalistisk bølge, som ga de kommersielle aktørene en sterkere rolle i planleggingen (Nordahl 2012). For Skedsmo sin del, ga dette skifte nye muligheter i arealbruksutviklingen. Multifunksjonell byutvikling, hvor mennesker både bor, jobber og lever på samme sted, ble sett på som den mest rasjonelle måten å planlegge samfunnet på. Boligutviklingen ble derfor i større grad sentralisert i Lillestrøm og Strømmen sammen med arbeidsplasser, tjenesteyting og annen lokal handelsnæring. I Strømmen ble det åpnet opp for kvartalsbebyggelse i 5 etasjer, med næring i første etasje og boliger i resterende etasjer, noe som ga et tydeligere bymessig preg i sentrum. Etableringen av Strømmen storsenter i 1985 endrer derimot bybilde momentant, ved at biltrafikken får en sentral rolle i bybilde. Dette er også med på å starte opp igjen konkurransen med Lillestrøm om å bli det dominerende tyngdepunktet i kommunen. (Skedsmo kommune 2010, s.12).

Skedsmo kommune 1960-1987



Figur 14: Oversikt over Skedsmos utviklingstrekk i perioden 1960-1987. Bilbaserte tettsteder på Skedsmokorset og Skjetten blir etablert, og står for store deler av boligveksten i perioden (egenprodusert diagram med kartgrunnlag fra Norgedigitalt – se figurliste).

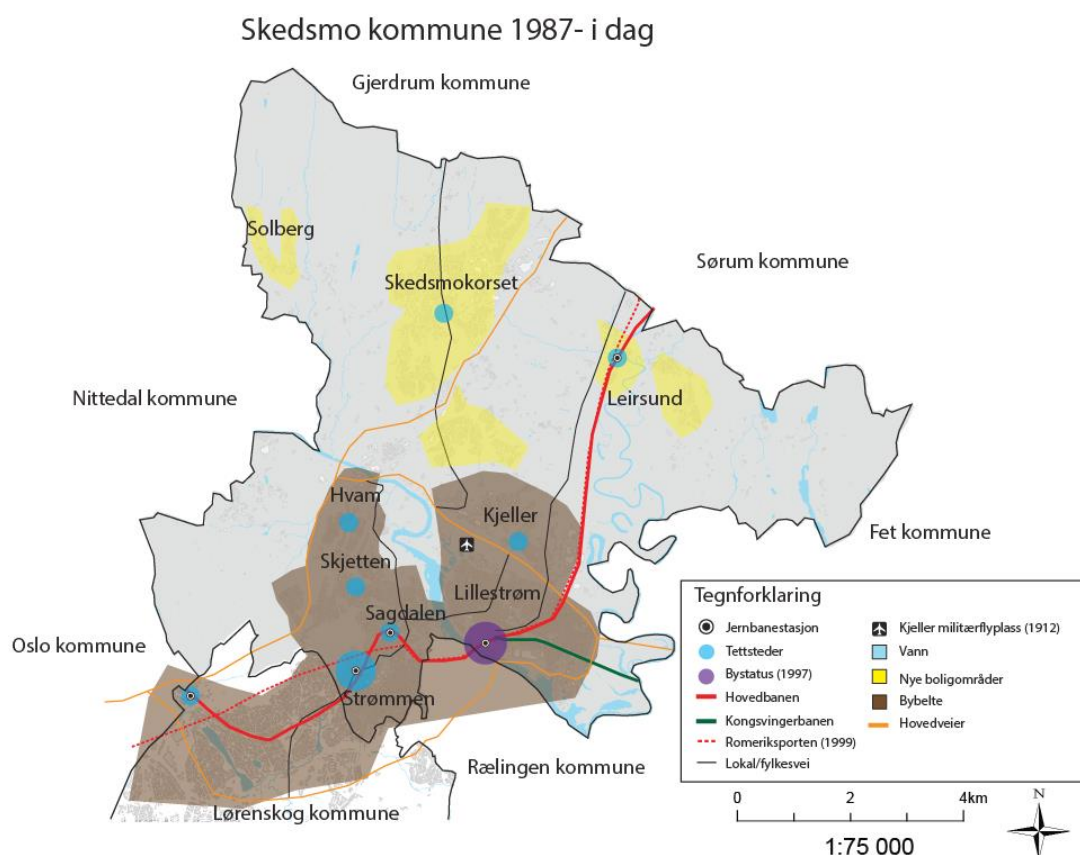
1987 – i dag: Omstilling fra forbrukersamfunnet til lavutslippssamfunnet

Siden Brundtlandkommisjonens innføring av begrepet bærekraftig utvikling i 1987, har fokuset på boligutvikling gjennom fortetting og transformasjon vært det gjeldene idealet i den moderne samfunnsutviklingen. For Skedsmo har dette gjort at Lillestrøm og Strømmen i større grad har blitt satset på, og gjennom transformasjon og foretting har tettstedene fått et tydeligere bymessig preg i løpet av de siste årene. Etableringen av Gardermobanen og Romeriksporten i 1999, fører til en ny stor byggebølge i Skedsmo utover 2000-tallet, og en betydelig større andel av boligveksten har siden kommet gjennom fortetting og transformasjon av Strømmen og Lillestrøm (Skedsmo kommune 2013, s.3).

Lillestrøm blir 1997 tildelt bystatus, da det etter 1996 ikke lenger foreligger noe formelt skille mellom by og landkommuner i Norge. Datidens kommunal- og regionaldepartement bestemmer altså ikke lenger hvilke tettsteder som skal få bystatus, og ansvaret for tildelingen,

legges til lokalpolitikkerne i den enkelte kommune¹⁵. Dette har også vært en viktig medvirkende årsak til satsningen på Lillestrøm som hovedsete i Skedsmo kommune, og gjennom etableringen av Gardermobanen og ny hovedflyplass for Oslo i Jessheim kommune, har Lillestrøm og Skedsmo kommune fått en sterkere posisjon som regionalt tyngdepunkt i Osloregionen. Satsningen på byutvikling er i mye større grad enn tidligere den førende boligpolitikken i kommunen, og gjennom LSK-strategien har er den langsiktige målsetningen vært å skape en by nummer 2 i Osloregionen.

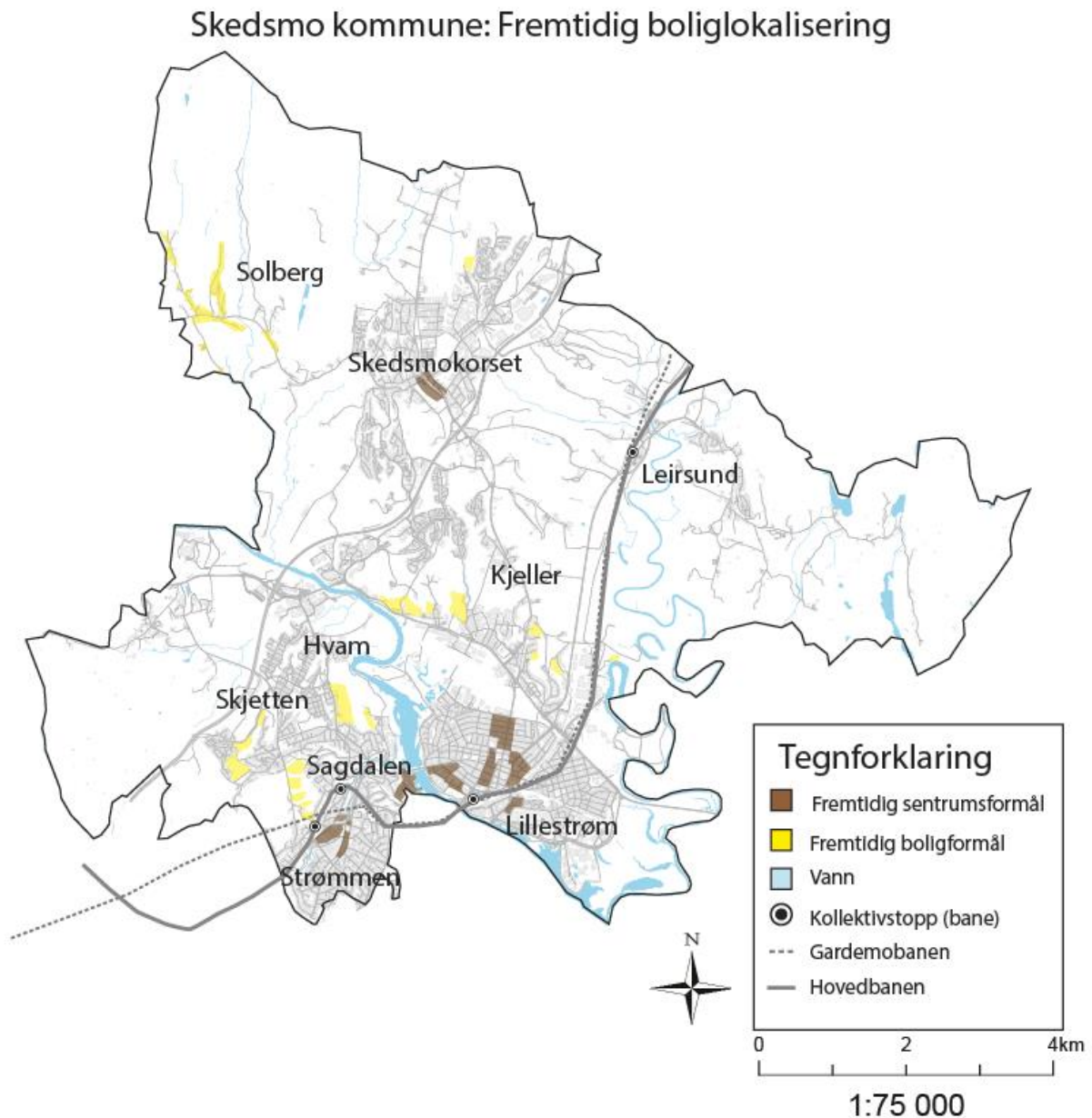
Lovverket opplever også en markant omstilling gjennom 1990 og 2000-tallet, og en rekke nye lover med bærekraft som hovedprinsipp, blir avgjørende for hvordan boligutviklingen lokaliseres og planlegges på. Den nye plan- og bygningsloven fra 2008, har vært en av de viktigste driverne for denne utviklingen i perioden, og som følge av dette har de kommunale planmyndighetene i Skedsmo i større grad enn tidligere blitt nødt til å satse på en mer kompakt og arealeffektiv boligutvikling rundt kollektivknutepunkter.



Figur 15: Skedsmo kommune i perioden mellom 1987 til i dag (egenprodusert diagram med kartgrunnlag fra Norgedigitalt– se figurliste).

¹⁵ [Kilde – Store Norske Leksikon \(2012\) – Bystatus.](#)

6.3 Strategier, boliglokalisering og virkemidler



Figur 16: Kartet viser en oversikt over fremtidig innregulerte bolig- og sentrumsformål i Skedsmo kommune. Dataene er hentet fra kommunens arealplankart.. Kartdiagrammet er egenprodusert, basert på FKB-data og matrikkeldata i UTM32 Euref89, og er lastet ned fra Norgedigitalt februar 2016. Størrelsen og formen på feltene kan være noe unøyaktig, men kartet gir en god oversikt over hvor den fremtidige boligbebyggelsen er planlagt utbygd.

Analysekartet gir altså en oversikt over hvor den fremtidige boligutviklingen i Skedsmo kommune vil kunne bli lokalisert i årene fremover. De fleste av disse arealene er regulert inn med et langt tidsperspektiv, mens noen få arealer er allerede under utbygging eller fått igangsettingstillatelse av kommunen. Arealplankartet vil i denne analysen bli brukt som

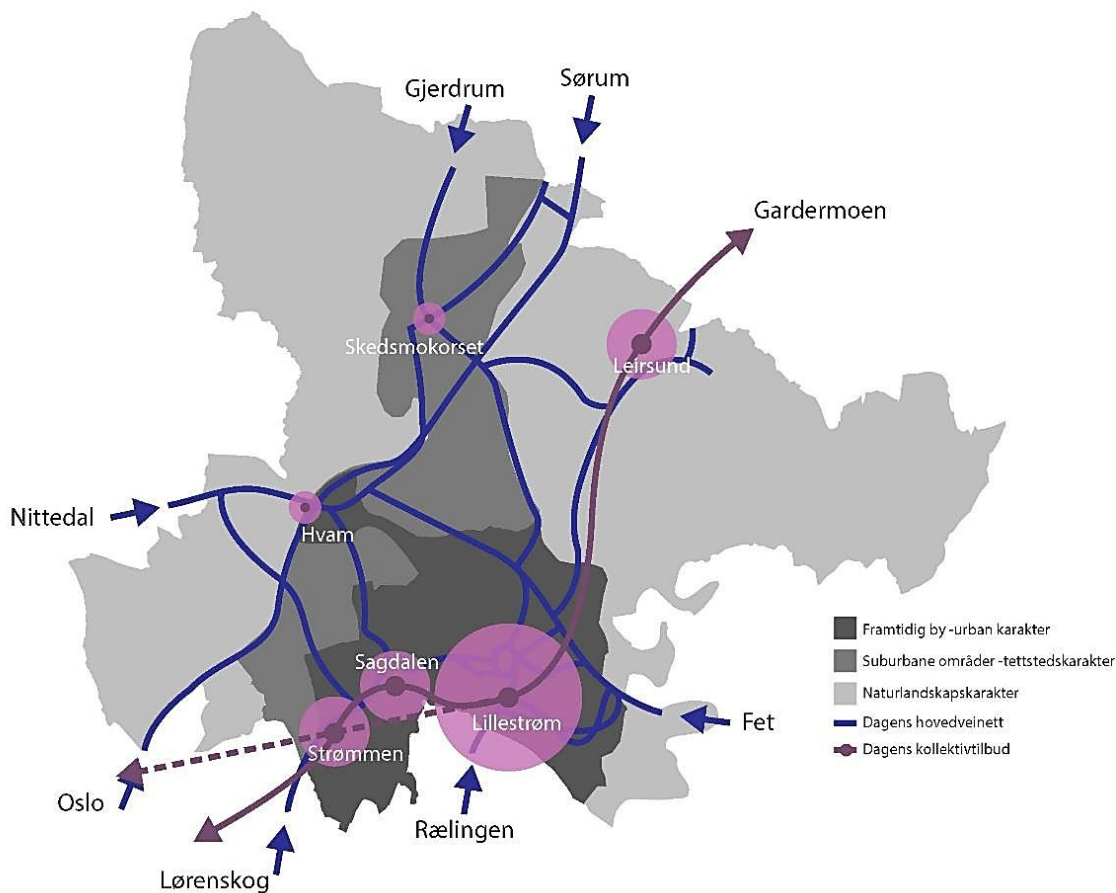
utgangspunkt for å finne ut hvilke områder som vil bli satset på fremover. Ut i fra kartet har det blitt plukket ut noen sentrale områder som vil kunne oppleve en moderat til stor boligvekst frem mot år 2030. Områdene som har blitt plukket ut er Strømmen, Lillestrøm, Kjeller, Skjetten, Solberg, Skedsmokorset og Leirsund. Disse 7 områdene vil nå bli analysert ved hjelp av den metodiske fremgangsmåten som har blitt beskrevet tidligere.

6.3.1 Strømmen

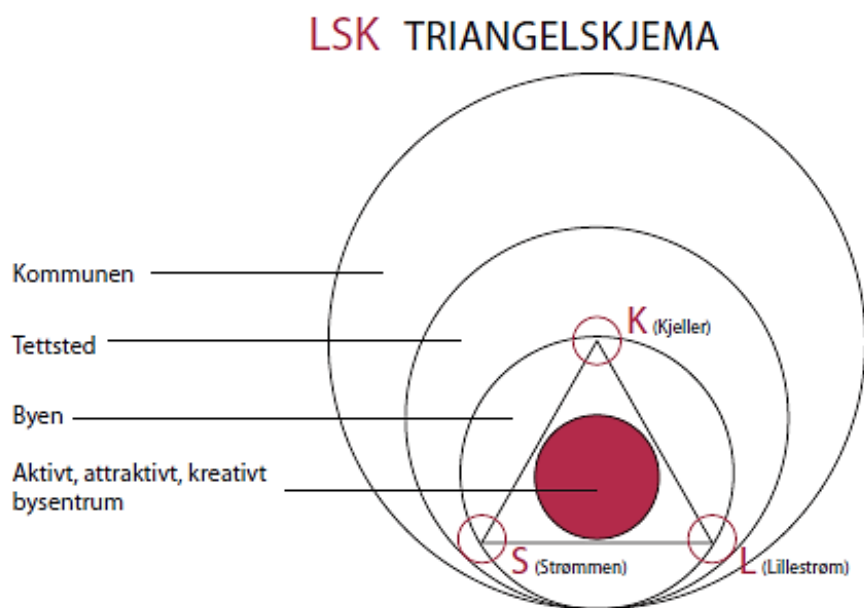
Strømmen er det første stoppestedet på jernbanen inn til Skedsmo kommune, og ligger lokalisert sør-vest i kommunen på grensa til Lørenskog og Rælingen. Området er i dag å regne som et tettsted, og boligbebyggelse er av en variert karakter med innslag av multifunksjonell blokkbebyggelse (næring/bolig) i sentrum, og småhusbebyggelse i form av rekkehus, tomannsboliger og eneboliger utenfor sentrum. I tillegg til dette ligger Norges største kjøpesenter (Strømmen storsenter) sentralt plassert i tilknytning til togstasjonen.

Tettstedet Strømmen er sammen med Lillestrøm by ansett som de to dominerende tyngdepunktene i Skedsmo, og gjennom kommunens arealstrategi fra 2015, har de to knutepunktene fått en sentral rolle i den fremtidige arealbruksutviklingen i kommunen. Historisk sett har det alltid hvert en stor konkurranse mellom Strømmen og Lillestrøm om å være det dominerende tyngdepunktet i Skedsmo, noe som har skapt dårlige synergieffekter mellom stedene. I denne sammenheng har det blitt utarbeidet en ny arealstrategi for kommunen, som altså har til formål å skape bedre synergieffekter mellom tettstedene, gjennom å binde sammen Strømmen, Lillestrøm og etter hvert også Kjeller til en felles storby i Osloregionen. Denne strategien blir kalt LSK-strategien (Lillestrøm, Strømmen og Kjeller), og vil være den førende strategien for hvordan en ny arealbruksutvikling skal etablere seg i kommunen fremover (Skedsmo kommune 2015c, s.12).

Innenfor LSK-triangelet har kommunen påpekt at det vil være viktig å satse på boligutvikling gjennom fortetting og transformasjon. Hovedårsaken til dette er fordi kollektivaksen som går fra Oslo sentrum og gjennom Skedsmo, gjør det mulig å bygge arealeffektivitet og samtidig øke kollektivandelen i pendlesituasjoner. Dette vil da gi en positiv effekt med hensyn til å redusere biltrafikk og samtidig forhindre nedbygging av svært gode landbruksarealer som befinner seg i kommunen (Berglund et al. 2013).

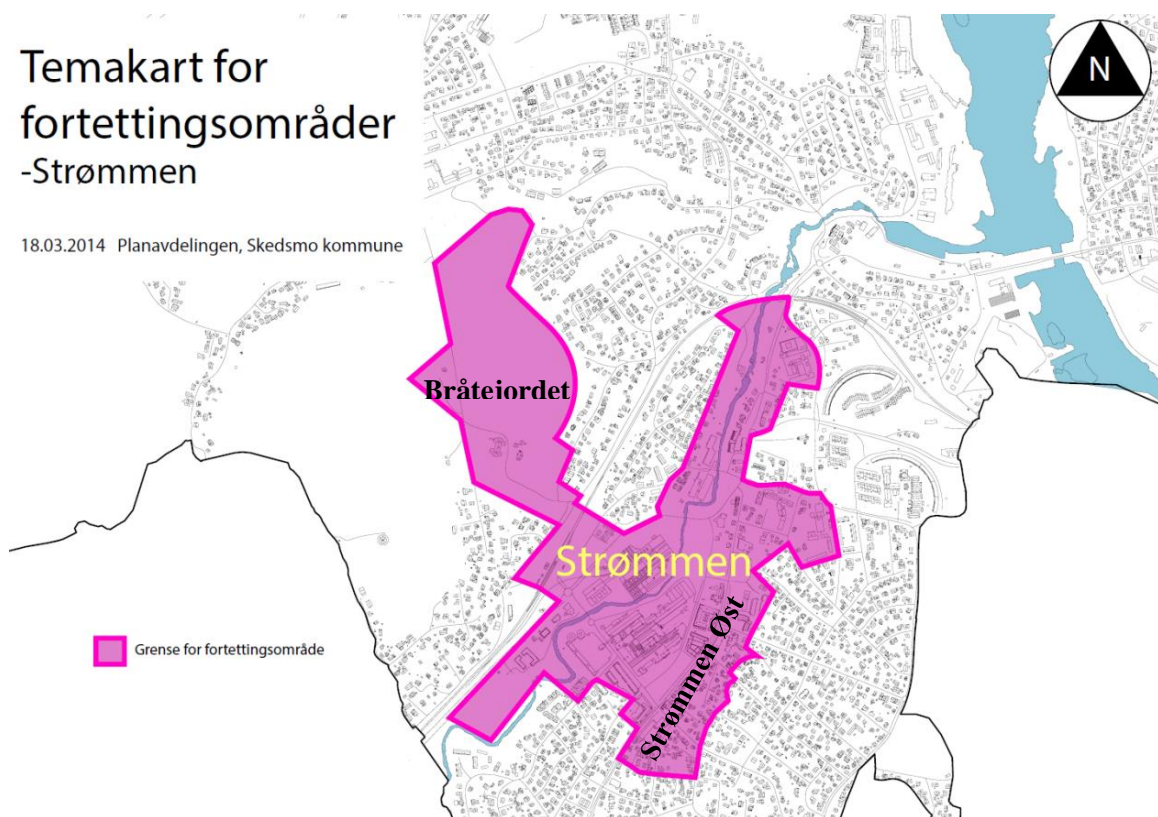


Figur 17: Viser Skedsmo kommunes strategiske arealkart i sammenheng med de sentrale transportaksene for vei og jernbane. Som vi kan se er Lillestrøm utpekt som det sentrale tyngdepunktet for fremtidig vekst i kommunen. Målsetningen er å konsentrere mesteparten av den nye boligveksten rundt sentrale knutepunkt i det såkalte LSK-triangelen (Skedsmo kommune 2015b).



Figur 18: Kommunens illustrasjon av LSK-strategien. Som man kan se ut i fra figuren skal den nye byen utvikles innenfor triangelet som består av Lillestrøm, Strømmen og Kjeller (Skedsmo kommune 2015b).

Når det kommer til ny boligutvikling i Strømmen, vil det i følge kommuneplanens arealdel i hovedsak skje gjennom fortetting og transformasjon av sentrumsnære områder, samt en større feltutbygging på Bråtejordet, noe utenfor Strømmen sentrum. På Bråtejordet, er det anslått at man kan bygge ut mellom 400-500 rekkehusleiligheter. En slik boligetablering vil bidra til å bygge ned landbruksarealer med svært god jordkvalitet¹⁶, og samtidig bidra til å øke omfanget av byspredning i kommunen. Dette er en type utvikling som vil gi negative konsekvenser for miljøet. I så måte virker utbyggingen på Bråtejordet motstridende i forhold til hva kommunen har lagt opp til gjennom LSK-strategien, som i større grad vil basere seg på fortetting. På en annen side vil det samtidig bli satset på sentrumutvikling gjennom transformasjon av gamle industritomter og parkeringsplasser i Strømmen sentrum, noe som da vil gi færre miljøbelastninger. Det totale antallet nye boliger som vil kunne bli utbygd i og rundt Strømmen, vil være på mellom 1700-2250 boliger i løpet av planperioden. Omtrent 1500 av disse boligene vil bli bygd som leiligheter i kombinasjonsbygg (bolig/næring) på 3-5 etasjer (Skedsmo kommune 2015b, s.36-40).



Figur 19: Temakartet er hentet fra Skedsmo kommune sin arealdel, og viser avgrensningen av det aktuelle fortetningsområde i Strømmen. På kartet kan vi også se hvor de nye boligfeltene ved Bråtejordet vil kunne lokalisere seg (Skedsmo kommune 2015a).

¹⁶ [Kilde: Se NIBIO kilden – Karttjeneste som viser oversikt over arealressurser.](#)

6.3.2 Lillestrøm

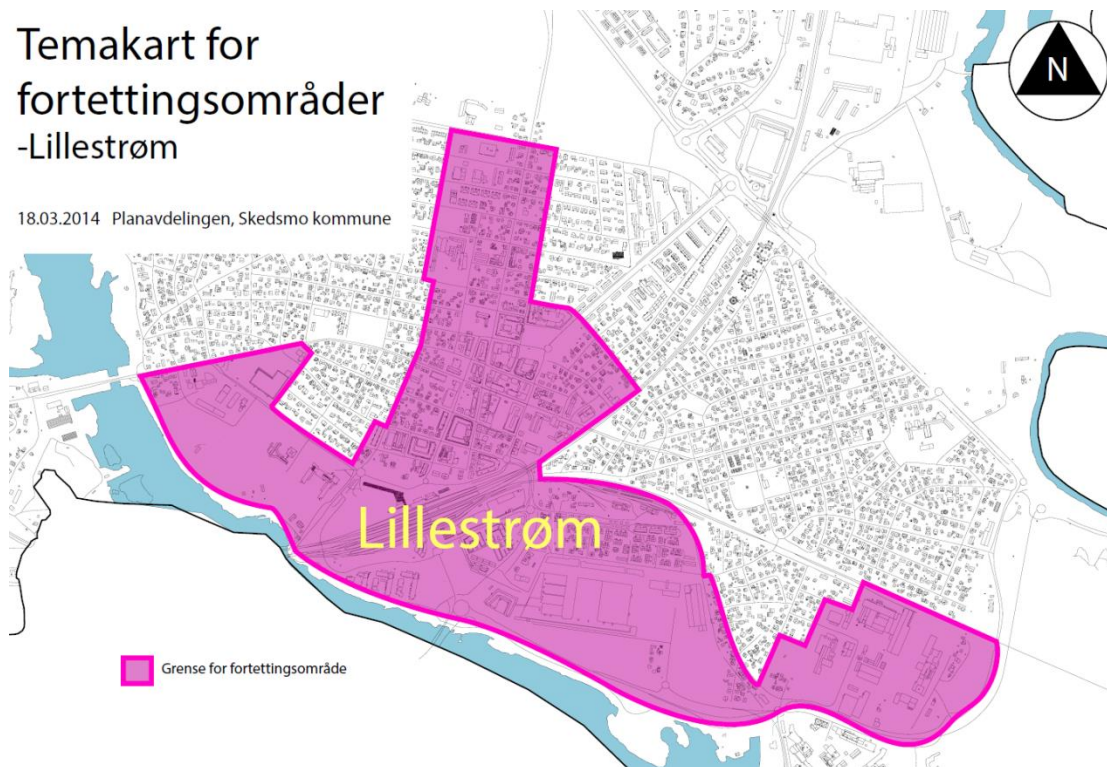
Helt sør i Skedsmo kommune, ligger Lillestrøm lokalisert langs elvebredden til Nitelva, som strekker seg gjennom kommunen med utløp til Øyeren. I 1997 ble Lillestrøm tildelt bystatus som første og eneste tettsted i Skedsmo kommune, og i løpet av de siste årene har byen fått en stadig sterkere prioritering i kommunens arealbruksutvikling. I Plansamarbeidets vedtatte planforslag for Oslo og Akershus, har Lillestrøm blitt utnevnt som et av de stedene i regionen med best forutsetninger for å kunne utvikle seg som en ny storby i en flerkjernet Osloregion (Plansamarbeidet 2014). Begrunnelsen for dette finner man i Lillestrøms strategiske posisjon som er et av de største kollektivknutepunktene i regionen, noe som da gir gode forutsetninger for å kunne håndtere befolkningsvekst.

De mest sentrete områdene av Lillestrøm by, har i dag en boligbebyggelse som er dominert av blokker i kvartalsstruktur med blandet arealformål i samme bygg. Langs elvebredden befinner det seg flere frittstående boligblokker, mens utenfor selve bykjernen er boligbebyggelsen mer variert, med en klar overvekt av småhusbebyggelse i form av eneboliger, tomannsboliger og rekkehus.

I følge kommuneplanenes samfunnsdel har det i gjennomsnitt blitt bygd ca 400 boliger pr. år i Skedsmo kommune siden år 2000. Mesteparten av denne boligbebyggelsen har kommet gjennom fortetting og transformasjon i Lillestrøm og Strømmen (Skedsmo kommune 2015c, s.6). Ut i fra kommunens arealplankart, samt LSK-strategi, kan det fortsatt se ut som om at dette er hovedretningen for hvordan ny boligutvikling i Lillestrøm skal lokaliseres fremover. Til sammen er det anslått at man kan produsere mellom 4000-5000 boliger innenfor fortettingssonen til Lillestrøm i løpet av planperioden, og det meste av boligproduksjonen vil komme gjennom fortetting og transformasjon av parkeringsarealer, småhusbebyggelse og andre bebygde arealer. De fleste boligene vil bli produsert som blokkleiligheter i kombinasjonsbygg med næring /tjenesteyting i de første etasjene og leiligheter i resterende etasjer (Skedsmo kommune 2015b, s.25-30). Det foreligger i dag en områderegeringsplan for Lillestrøm Øst, hvor man har undersøkt hvordan man kan få en best mulig utnyttelse og byutvikling i området. I dette planforslaget har man i større grad enn tidligere lagt opp til å bygge i høyden. Et av byggene i områdeplanen er planlagt i 14 etasjers høyde, mens hovedformasjonen av bebyggelsen vil være på mellom 4-8 etasjer (Skedsmo kommune 2013, s.34). Et slikt plangrep vil i stor grad forholde seg til de målsetningene og føringene som er satt i den regionale planen, samt bygge videre på visjonen om Lillestrøm som regionsenter og storby i Osloregionen.

Temakart for fortettingsområder -Lillestrøm

18.03.2014 Planavdelingen, Skedsmo kommune



Figur 20: En oversikt over avgrensningen av Lillestrøm sin forettingszone. Innenfor denne sonen vil man altså kunne bygge ut mellom 4000-5000 boliger i løpet av planperioden i følge kommunens planbestemmelser. Disse beregningene er kun veiledende, så tallene er noe usikre og avhengig av finansiell bevilgning fra politisk hold (Skedsmo kommune 2015a).

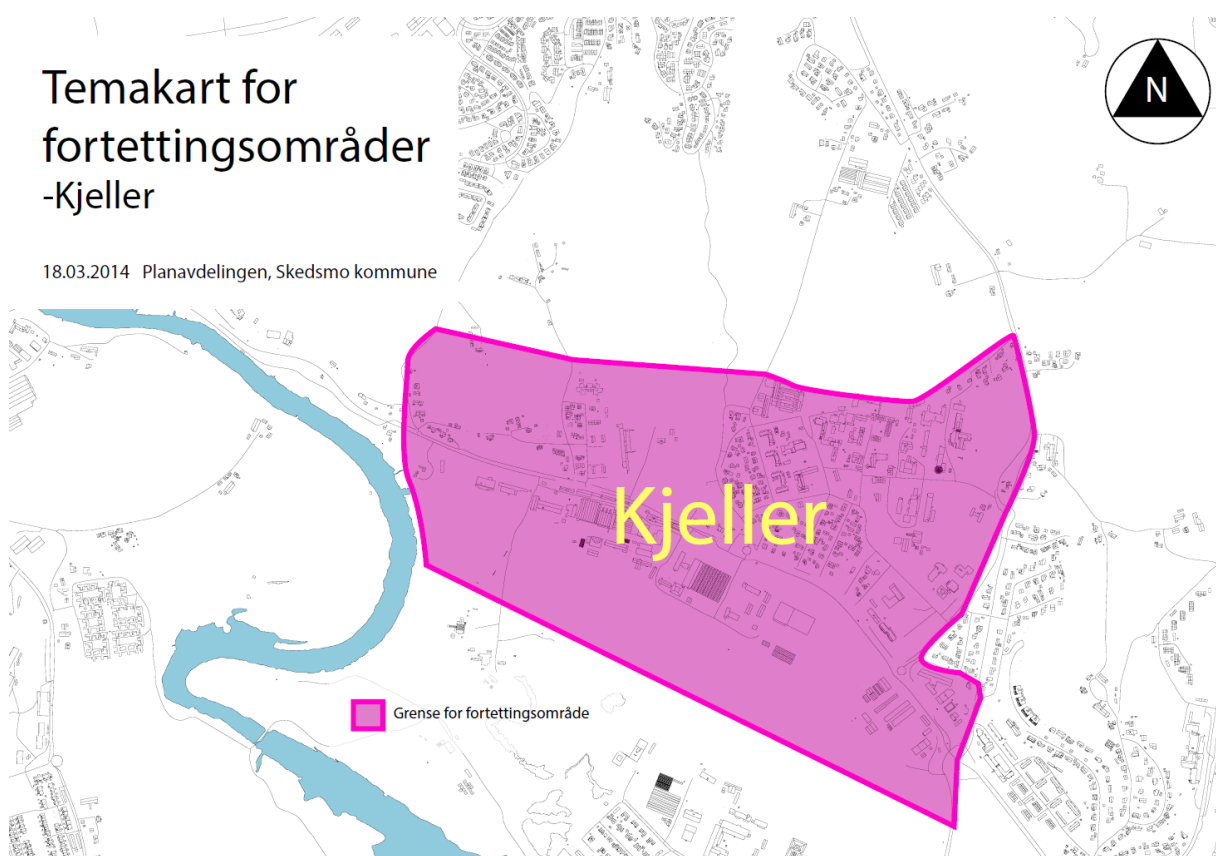
6.3.3 Kjeller

Litt lenger nord for Lillestrøm by, ligger tettstedet Kjeller i landlige omgivelser med noen av de beste jordbruksarealene i Osloregionen. Området er ikke tilknyttet jernbanenettet i kommunen, men har gode bussforbindelser til både Oslo og de mest sentrale stedene i Skedsmo kommune. Kjeller er i dag kanskje mest kjent for sin militære virksomhet på Kjeller flyplass, samt forskningsmiljøene tilknyttet høyskolen i Oslo og Akershus. Når det gjelder boligtyper er småhusbebyggelse i form av rekkehusleiligheter og eneboliger dominerende, men det finnes også flere lavtliggende blokker i tilknytning til høyskolen og forskningsparken i området.

I kommunens arealstrategi er Kjeller flyplass utpekt som et viktig satsningsområde for ny boligutvikling, men pr. dags dato har området kun en funksjon som boligreserve, da flyplassen vil fortsette med sin militære virksomhet frem mot år 2020 (Skedsmo kommune 2015b, s.56). På en annen side finnes det en rekke innregulerte boligfelt litt lenger nord for Kjeller flyplass, og her har kommunen anslått at man kan bygge ut mellom 750-850 enheter

med konsentrert eller åpen småhusbebyggelse i løpet av planperioden (Skedsmo kommune 2015b, s.41). Dette område er i dag et ganske konfliktfylt område med hensyn til jordvern.

Generelt sett er boligutbyggingen ved Kjeller Nord et dårlig alternativ som vil bidra nedbygging av svært gode jordbruksarealer i Skedsmo. Utbyggingen vil også føre til en spredt boligvekst, som legger opp til økt bilbruk i pendlesituasjoner. Dette er da en utvikling som er lite tilpasset de regionale målsetningene om å bevare dyrkbare landbruksarealer i Osloregionen. I et lengre perspektiv ser Skedsmo kommune for seg at Kjeller skal bli en naturlig forlengelse av Lillestrøm by. En viktig forutsetning for at dette skal kunne skje, er altså å frigjøre Kjeller flyplass fra sin nåværende funksjon, slik at man kan starte utbyggingen av boliger i området. Det har også blitt foreslått å forlenge den planlagte Ahus-banen (T-bane) til Lillestrøm og eventuelt Kjeller, noe som vil gi bedre forutsetninger for økt boligvekst og urbanisering innenfor LSK-triangelet (Skedsmo kommune 2015b, s.21).

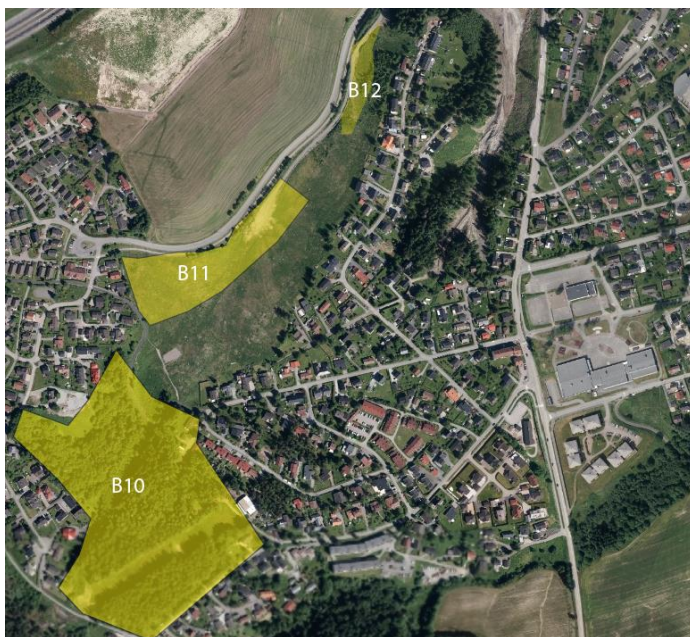


Figur 21: Innenfor dette avgrensede området på Kjeller, har kommunen satt av flere arealer for fremtidig boligutvikling. I første omgang vil det bli bygd ut småhusbebyggelse (rekkehus/eneboliger) på landbruksarealene ved Kjeller Nord, mens Kjeller flyplass er foreløpig kun ment som en fremtidig boligreserve ved en eventuell avvikling av dagens militære virksomhet (Skedsmo kommune 2015a).

6.3.4 Skjetten

Tettstedet Skjetten ligger lokalisert mellom industristedet Hvam og tettstedet Strømmen, og er en del av den sammenhengende båndbystrukturen som strekker seg fra Lillestrøm til Oslo. Boligbebyggelsen i området er i dag ganske fragmentert, med en del som består for det meste av villabebyggelse, og en annen del kalt Skjettenbyen, som har en mer arealeffektiv boligbebyggelse med lavtliggende blokker og modulære rekkehuskomplekser.

Skedsmo kommune har i Skjetten regulert inn en rekke boligfelt for fremtidig småhusbebyggelse. Til sammen er det lagt opp til å bygge ut mellom 1200-1300 boliger i området, og alle de planlagte boligfeltene vil bidra til nedbygging av LNF-arealer innenfor både skog og jordbruk (Skedsmo kommune 2015b, s.45). Også her viser kommunen motstridene tendenser både til regionale føringer og deres egen arealstrategi. Dette vitner om en manglende prioritering rundt bevaring av LNF-arealer i kommunen. Argumentasjonen som kommunen bruker for å forsvare sine valg i denne sammenhengen, bunner i det økende behov for arealer som er egnet for småhusbebyggelse, da barnefamilier i større grad etterspør denne boligtypen. På en annen side viser analysen av husholdningene og fremtidig boligbehov, at leiligheter i større grad er etterspurt i kommunen, da enslige og par uten barn er den klart største og raskest voksende husholdningsgruppen i kommunen. Med utgangspunkt i denne informasjonen, burde prioriteringene i valg av lokalisering og boligtype være noe annerledes enn det kommunen foreslår på Skjetten og flere andre steder i kommunen.



Figur 22: Her kan vi se en oversikt over et utvalg av innregulerte boligfelt ved Skjetten i Skedsmo kommune. Så å si alle feltene vil komme i konflikt med LNF-arealer i området. Dette strider med de intensjonene som er satt i LSK-strategien og den regionale planens føringer for bærekraftig boligutvikling i Osloregionen (egenprodusert – se [figurlisete](#)).

6.3.5 Solberg

Solberg er i dag et mindre hytteområde som ligger lokalisert nord-vest i Skedsmo kommune, og er foreslått omregulert til boligformål i den siste revisjonen av kommuneplanen 2015-2026 (Skedsmo kommune 2015a, s.20). Området har i dag en dårlig utbygd infrastruktur, som er hovedårsaken til at kommunen ønsker å omregulere fra hytteformål til boligformål. Det er ikke planlagt noen ny boligutvikling på Solberg, så området er ikke et prioritert vekstområde i kommunen.

6.3.6 Skedsmokorset

Helt nord i Skedsmo kommune ligger Skedsmokorset, som er et større tettsted med omlag 15 000 innbyggere¹⁷. Skedsmokorset ligger i dag ganske separert og isolert til i kommunen, og fungerer mer som et selvstendig tettsted med en sterkere tilknytning til Oslo by enn Lillestrøm by, grunnet E6. Boligbebyggelsen er i likhet med Skjetten relativt fragmentert, hvor de ulike boligformasjonene ligger samlet i egne separerte deler i området.

Det er i utgangspunktet kun lagt ut to nye boligfelter for fremtidig boligutvikling ved Skedsmokorset. Begge feltene vil også her bidra til nedbygging av LNF-områder. Dette er et klassisk eksempel på spredt vedlikeholdsvekst, som ofte har til formål å opprettholde kommunale funksjoner som skoler og idrettsanlegg, eller generelt sett understøtte et godt tjeneste- og transporttilbud i området. Foreløpig er det kun planlagt å bygge ut 250-300 boliger på Skedsmokorset, men kommunen har også sett på muligheter for sentrumutvikling rundt bussterminalen. Det kan altså hende at boligveksten i området vil bli noe større enn det som allerede er estimert i kommunens beregninger (Skedsmo kommune 2015b, s.49). En satsning på sentrumsutvikling og fortetting rundt bussterminalen på Skedsmokorset, er for øvrig et bedre alternativ for ny boligutvikling enn den planlagte feltutbyggingen, da det pr. dags dato er et godt høyfrekvent busstilbud på Skedsmokorset.

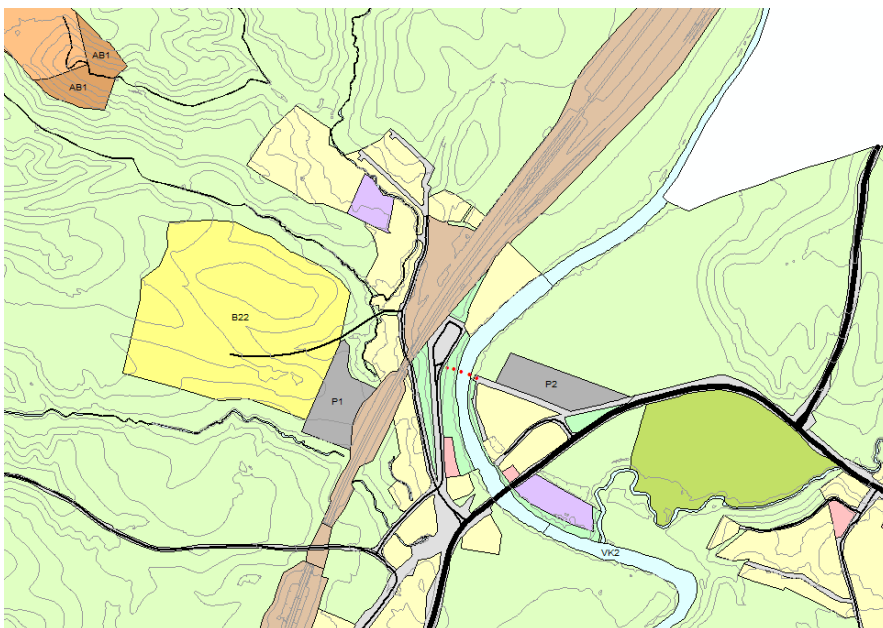
Med utgangspunkt i den regionale planen, er boligutvikling på Skedsmokorset ikke ansett som et godt vekstalternativ, da slike separerte lokalsamfunn ofte har en tendens til å bli bilbaserte, selv med et godt lokalt og regionalt busstilbud. I tillegg vil det også med stor sannsynlighet bidra til en utbredelse av byspredning gjennom feltutbygging, som for Skedsmos vedkommende er lite gunstig med tanke på å kunne bevare noen av Osloregionens beste og mest fruktbare jordbruksområder.

¹⁷ [SSB \(2015\) Folkemengde Skedsmokorset](#)

6.3.7 Leirsund

Det siste området som vil bli analysert i kommunen, er Leirsund som ligger lokalisert langs jernbanen helt nord-øst i Skedsmo kommune. Området bærer preg av å være et gårdsamfunn, men det finnes også noe konsentrert eneboligbebyggelse i område. I kommuneplanens areadel, er det lagt opp til å gjennomføre bestemte plangrep for å understøtte befolkningsgrunnlaget ved Leirsund stasjon. Begrunnelsen for dette ligger i kommunens ønske om å utnytte transportkapasiteten ved togstasjonen på en bedre måte, ved å legge til rette for ny boligutvikling. Dette vil opprettholde den lokal grendestrukturen i området, og samtidig forhindre at lokalsamfunnet dør ut (Skedsmo kommune 2015b, s.50).

I forrige kommuneplanrevisjon ble det innregulert et fremtidig boligfelt med et anslag på ca 300 nye boliger ved Leirsund stasjon. Dette forslaget er foreløpig skrinlagt, etter en innsigelse fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Årsaken til at innsigelsen ble fremmet, er fordi det er avdekket at området er flomutsatt. I tillegg mener fylkesmannen at en utvikling på Leirsund ikke samsvarer med prinsippene om samordnet areal- og transportplanlegging, samt kommunens egen strategi om utvikling innenfor LSK-triangelet (Akershus Fylkeskommune 2014, s.7). Utvikling av boliger i tilknytning til Leirsund stasjon, er i utgangspunkt basert på prinsippene som ligger til grunn i knutepunktfortetting, da det også finnes et begrenset busstilbud i området. I så måte forholder kommunene seg til de målsetningene som ligger til grunn i regional plan, men det at det befinner en rekke jordverninteresser i området, gjør det ekstra vanskelig å underbygge en større boligutvikling ved Leirsund stasjon.



Figur 23: Kommunens avslåtte forslag til fremtidig boligutvikling ved Leirsund stasjon (Akershus Fylkeskommune 2014).

6.3.8 Samlet vurdering

Område	Anslått potensial 2015-2026	Boligtype
Lillestrøm	4000-5000 enheter	Blokkleiligheter
Strømmen	1700-2250 enheter	400-500 småhus, resten lavtliggende blokkleiligheter
Kjeller	750-850 enheter	Konsentrert og åpen småhusbebyggelse
Skjetten	1200-1300 enheter	Konsentrert og åpen småhusbebyggelse
Solberg	0 enheter	Omregulering til boligformål
Skedsmokorset	250-300 enheter	Åpen småhusbebyggelse
Leirsund	300 enheter (innsigelse)	Konsentrert småhusbebyggelse
Samlet	8500-10 000 enheter (750-900 boliger i året)	Ca 3000 enheter småhusbebyggelse Ca 6500 enheter blokkbebyggelse

Tabell 6: Viser en oversikt av kommunens anslåtte boligpotensial i løpet av planperioden fra 2015-2026.

Informasjonene er hentet fra kommunens planbestemmelser.

Den totale boligproduksjonen i Skedsmo kommune vil i løpet av perioden 2015-2026 ligge på mellom 8500-10 000 boliger. Anslaget er basert på kommunens egne bestemmelser for fremtidig boligutvikling, så noe avvik i beregningene er sannsynlig. I tillegg har kommunen selv nevnt at dette er kun et grovt estimat, da det er umulig å forutse det eksakte boligbehovet i løpet av en lengre planperiode. Det ble også nevnt at en så stor vekst i boligproduksjonen er i stor grad avhengig av statlige bevilgninger til infrastruktur gjennom Oslo pakke 3. På grunnlag av dette er det derfor vanskelig å forutse hvor mange boliger som vil bli bygd i planperioden, så disse tallene vil være veiledende for vurderingen.

En total boligproduksjon på mellom 8500-10 000 boliger, vil gi en årlig boligbygging på mellom 750-900 boliger i året frem mot 2026. Dette vil kunne dekke det estimerte behovet på ca 900 boliger i året, som er lagt til grunn i prognosesenterets beregninger om en forsterket vekst i LSK-triangelet (Prognosesenteret 2013, s.34). Planavdelingens beregninger gjelder kun frem mot 2026, så kommunen er fortsatt avhengig av å produsere nok boliger frem mot 2030, for å kunne nå det estimerte behovet ved forsterket vekst i LSK-triangelet. Kommunen har selv påpekt at dette vekstmålet er uopnåelig på nåværende tidspunkt, da det ikke er lagt opp til en slik storstilt utvikling gjennom både kommunale og statlige bevilgninger.

7 Bærum kommune

Bærum kommune ligger lokalisert langs vestkorridoren i Osloregionen, og er sammen med Asker kommune en separatert del av Akershus fylkeskommune. Kommunen grenser til Asker og Lier i sørvest, Hole og Ringerike i nordvest og Oslo i Nordøst. Målt i innbyggertall er Bærum, Norges femte største kommune med en samlet befolkning på ca 121 000 innbyggere innenfor et areal på 192,26 km² (SSB, 2015)¹⁸. Befolkningen har økt med om lag 20 000 innbyggere de siste 25 årene, og prognosene for fremskrevet befolkningsvekst viser at kommunen vil kunne få opp mot 25 000 nye innbyggere frem mot år 2030¹⁹.



Figur 24: Bærum's plassering i Osloregionen (egenprodusert – se figurlisete).

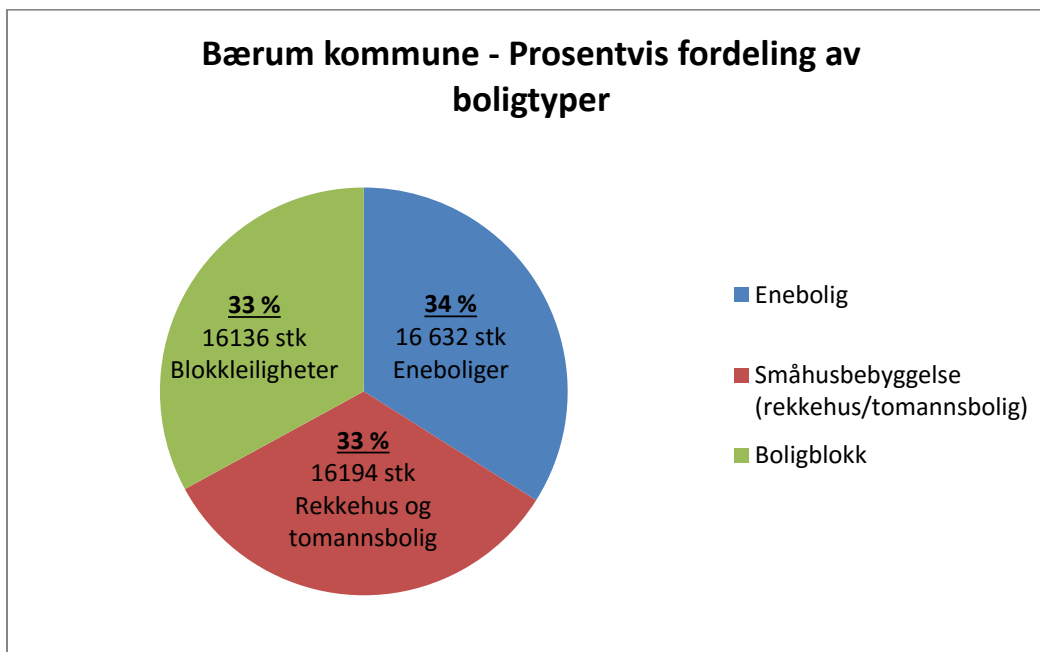
¹⁸ [Kilde: SSB \(2015\) Folkemengde Bærum 3.kvartal 2015](#)

¹⁹ [Kilde: SSB \(2015\) Fremskrevet befolkningsvekst: Alternativ – høy nasjonal vekst.](#)

7.1 Demografi og boligforsyning

7.1.1 Dagens boligmasse og boligforsyning

Bærum kommune har pr. 2014 en samlet boligmasse på om lag 50 579 boliger²⁰, hvor det er en forholdsvis lik prosentvis fordeling mellom eneboliger, konsentrert småhusbebyggelse (rekkehus, tomannsboliger) og blokkleiligheter (Bærum kommune 2014, s.29). På diagrammet under ser vi at småhusbebyggelse i form av eneboliger, rekkehus og tomannsboliger er den dominerende boligtypen, noe som generelt sett særpreger identiteten til nabokommunene i Oslo.



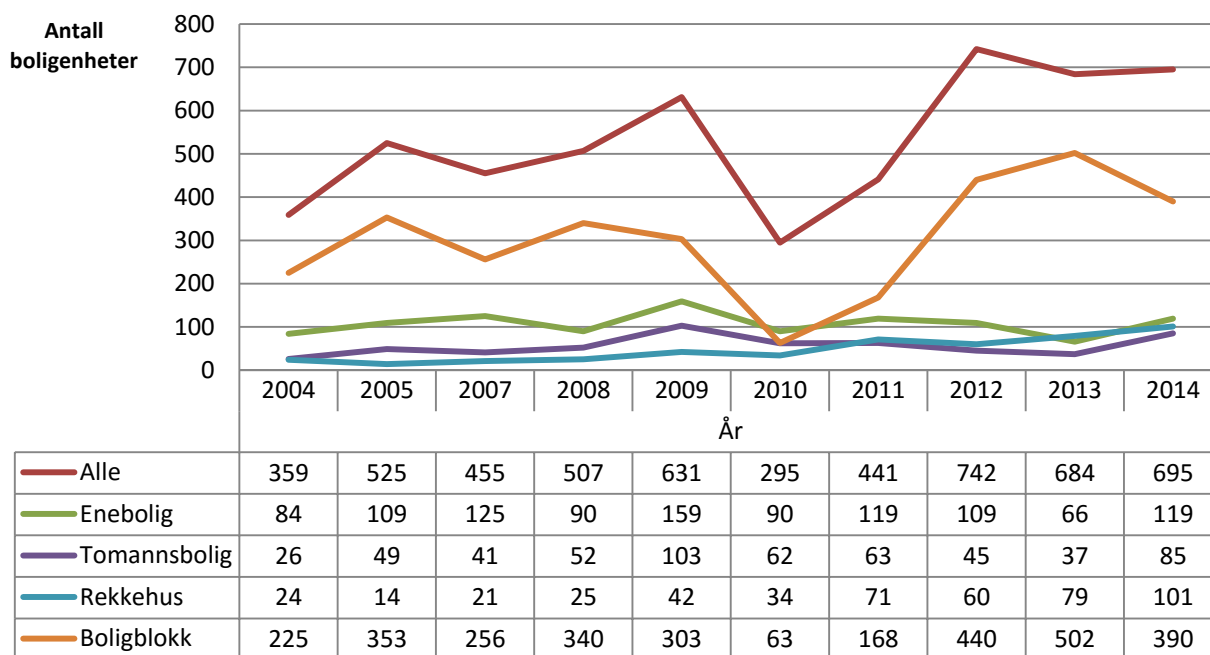
Figur 25: Sektordiagrammet viser en oversikt over den prosentvise fordelingen mellom de ulike boligtypene i Bærum kommune, samt antallet enheter fordelt på den totale boligmassen. Andre boligtyper som bofelleskap og sosialboliger er ikke tatt med i denne oversikten (Egenprodusert figur – tallene er hentet fra statistikkbanken i Akershus fylkeskommune 2014).

I løpet av tidsrommet fra 2004-2014 har det i gjennomsnitt blitt bygd 533 boliger pr. år i Bærum kommune²¹, og i likhet med Skedsmo har også antall ferdigstilte boliger variert mye fra år til år. De siste tre årene har antallet ferdigstilte boliger derimot vært vesentlig høyere enn de foregående årene, noe som kan ses i sammenheng med boligutbyggingen på Fornebu, hvor det er planlagt å bygge opp mot 8800 boligenheter innen 2030 (Bærum kommune 2015a, s.20).

²⁰Kilde: Akershus fylkeskommune (2014) Statistikkbanken – Antall boliger i Bærum fordelt på boligtyper

²¹Kilde: Akershus fylkeskommune (2014) Statistikkbanken – Ferdigstilte boliger fordelt på boligtyper.

Bærum kommune - Antall ferdigstilte boliger pr. år i perioden 2004-2014



Antall ferdigstilte boliger pr. år samlet og etter boligtype

Figur 26: Viser oversikten over antallet fullførte boliger pr. år i Bærum kommune samlet og etter boligtype i perioden 2004-2014. Som man kan se ut i fra søylediagrammet, er over halvparten av boligene som har blitt bygget i denne perioden vært blokkleiligheter. Andelen ferdigstilte leiligheter er økende, og i 2012 var andelen på 67 % av den totale boligproduksjonen dette året. Utbygging av eneboliger i Bærum er derimot synkende, noe som gir antydninger på at det foregår et skifte i de boligpolitiske prioriteringene i kommunen. En medvirkende årsak til dette skifte, kan ses opp mot de føringene og målsetningene som den regionale planen har fremmet rundt bærekraftig boligutvikling og lokalisering de siste årene. (Egenprodusert figur – tallene er hentet fra statistikkbanken i Akershus fylkeskommune 2014).

7.1.2 Boligbehov og boligpreferanser

I Plansamarbeidets analyserapport om boligutredning i Oslo og Akershus, kommer det frem at Bærum kommune vil ha et årlig boligbehov på så mye som 1200 boliger pr. år frem mot år 2030 (Prognosesenteret 2013, s.27). I disse beregningene er det lagt til grunn et utbyggingsmønster basert på en konsentrert flerkjernet utvikling av byer i regionen, hvor blant annet Sandvika, Fornebu og Lysaker har blitt utpekt som sentrale vekstområder for fremtidig boligutvikling (Plansamarbeidet 2014). Det er spesielt tettstedsområdene tilknyttet kollektivaksene som vil bli satset på, og i prognosesenterets beregninger bør over 80 % av den nye boligproduksjonen gå innunder kategorien leiligheter, for å kunne imøtekomme de fremtidige boligpreferansene i befolkningen. Det samlede estimerte boligbehovet i kommunen frem mot år 2030, vil i følge utredningene ligge på ca 19 000 leiligheter og 4000 enheter småhusbebyggelse fra 2011 (Prognosesenteret 2013, s.27).

I kommuneplanens samfunnsdel har derimot Bærum kommune estimert et årlig boligbehov på ca 600 boliger pr. år frem mot år 2030 (Bærum kommune 2014, s.29). Dette er da halvparten av hva som trengs for å kunne nå de målsetningene som er satt i en forsterket satsning på byutvikling og fortetting i Bærum kommune. Ut i fra kommunens egne beregninger for fremtidig boligbehov, kan det altså se ut som om kommunen i liten grad er villig til å ta den posisjonen i regionen som Plansamarbeidet mener er nødvendig for å kunne imøtekomme befolkningsveksten som vil komme. Denne problematikken er i stor grad et spørsmål om identitet og interne maktforhold i kommunen, og man ser at både befolkningen og flere av de styrende lokalpolitikkerne vil beholde det særegne bygdepreget som kommunen har i dag (Bentzrød 2016).

Når det gjelder spørsmålet om dagens boligmasse er tilpasset husholdningenes fremtidige behov, så kan det se ut som om at også Bærum har problemer med et underskudd på små og mellomstore leiligheter tilpasset aleneboende og par uten hjemmeboende barn. Bærum har pr. år 2014 nesten 30 000 husholdninger uten hjemmeboende barn, men kun 16 000 leiligheter²². Dette gir da et klart misforhold mellom Bærums boligmasse og husholdningenes behov fremover (Bærum kommune 2014, s.30).

Husholdningstyper i Bærum	Antall husholdninger	Andel %
Bor alene	18 711	37,2 %
Par uten hjemmeboende barn	10 565	21 %
Par med barn	19 544	38,9 %
Husholdninger med flere familier	1 422	2,8 %
Sum	50 242	100 %

Tabell 7: Viser oversikten over fordelingen av husholdningstyper i antall og prosentandel i Bærum kommune.

Hvis man sammenligner denne informasjonen med den nåværende boligmassen, er det helt klart et overskudd av småhusbebyggelse i kommunen, da så mange som 58 % av befolkningen er aleneboende eller par uten barn.

Innenfor denne husholdningsgruppen befinner det seg mange eldre, som muligens ønsker å bo i flerfunksjonelle leilighetskompleks istedenfor store eneboliger og rekkehus med mye vedlikeholdsarbeid (tallene i tabellen er hentet fra Statistikkbanken i Akershus fylkeskommune 2014).

²² [Kilde: Akershus fylkeskommune \(2014\) statistikkbanken – Husholdninger](#)

7.2 Romlig analyse

1837-1919: Omstilling fra bondesamfunnet til industrisamfunnet

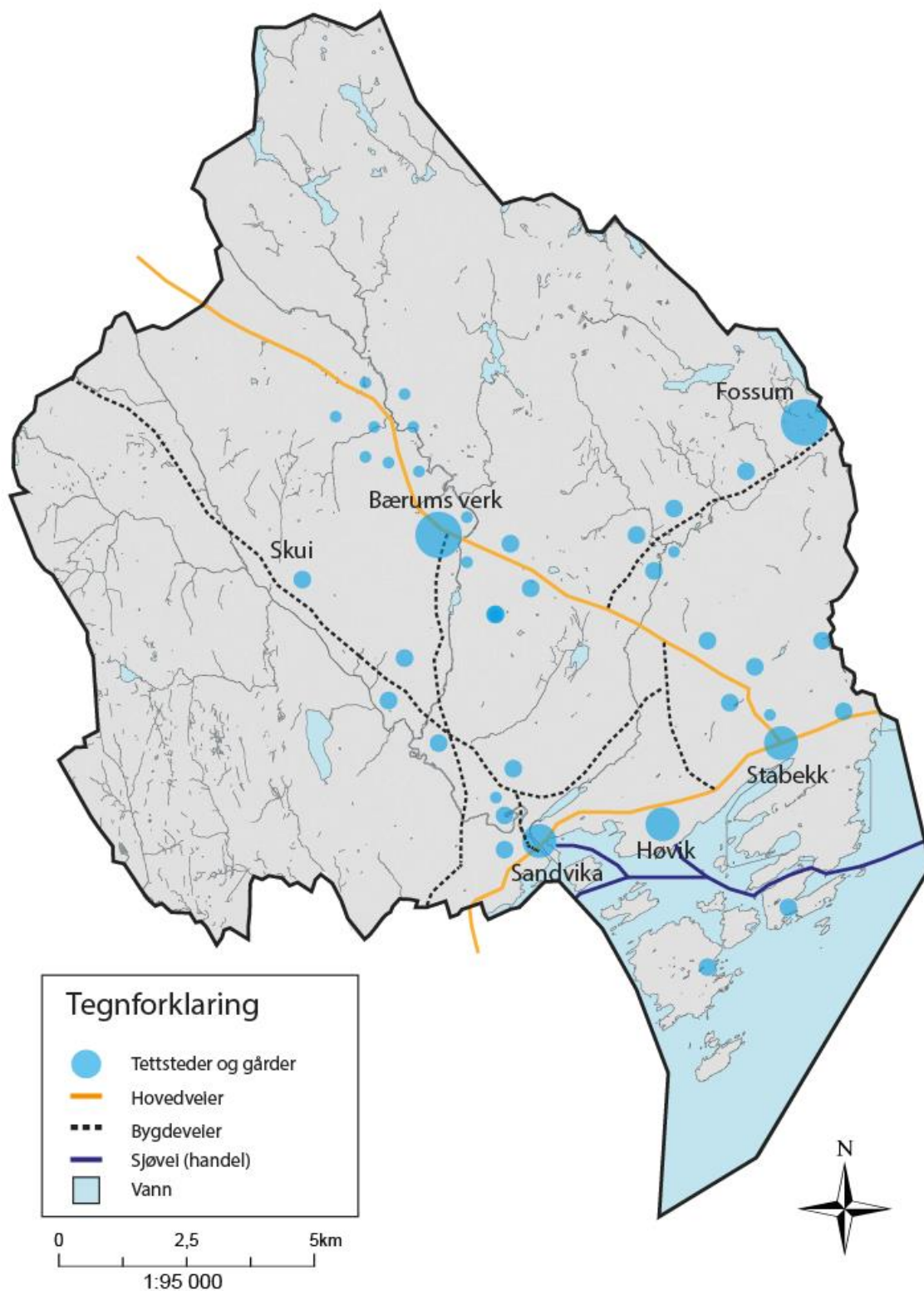
Før innføringen av formannskapslovene i 1837 var Bærum kommune en del av prestegjeldet Asker og Bærum. Etter 1837 ble Bærum sin egne herredskommune, men var fortsatt en del av prestegjeldet i Asker frem til 1894 (Myhre & Tønnesson 1982, s.12). Formannskapslovene brakte med seg viktige institusjonelle endringer i Norge på 1800-tallet, gjennom et forsterket kommunalt selvstyre basert på lokaldemokratiske verdier. Dette bidro til at Bærum i større grad kunne styre sin egen utvikling, noe som var begynnelsen på en mer organisert og effektiv styring av arealbruken (Amdam et al. 2014).

I tiden før Drammensbanen ble etablert i 1872, var Bærum å regne som en typisk bygdekommune, med store skog- og jordbruksområder. Landskapet var rikt på naturressurser og beliggenheten ved fjorden gjorde jordsmonnet fruktbart (Bærum kommune 2015b, s.7). Gårdsbebyggelse dominerte det bebygde landskapet, og var spredt utover store deler av kommunen. De største boligkonsentrasjonene (brakker) var derimot samlet rundt jernverksindustrien på Bærums verk (etablert 1603), treverksindustrien på Fossum (etablert 1550) og Snarøen (etablert 1867) samt glassverkindustrien på Høvik (etablert 1855).

I perioden fra 1835-1875 steg Bærums befolkning fra om lag 3700 innbyggere til 5700 innbyggere²³. De fleste av innbyggere var enten bosatt på småbruk med tilhørende våningshus og husmannsplasser, eller i større arbeidsbrakker (rekkehus) tilknyttet industribedriftene i kommunen. Selve hovedsete i Bærum har siden 1837 ligget i Sandvika, som på denne tiden var et mindre handels- og ladested for verksindustrien i kommunen (Myhre & Tønnesson 1982, s.18). Ut fra Sandvika ble blant annet ferdige tre- og jernvareprodukter, samt naturmineraler som kalk, skipet ut til det norske og europeiske handelsmarked. Sjøveien var en viktig ferdselsåre for mennesker i Bærum gjennom hele 1800-tallet, og langs kysten ble det etablert flere små lokalsamfunn som livnærte seg på handel, industri og fiske (Myhre & Tønnesson 1982). Høvik og Snarøen var sammen med Sandvika de største tettstedene langs kystlinjen, mens Fossum og Bærums verk dominerte som de største tyngdepunktene i kommunen før jernbanen kom i 1872.

²³ [Kilde: SSB – Folke og bolig telling Bærum kommunen 1769-2011.](#)

Bærum kommune - før 1837



Figur 27: Kartet viser en oversikt av Bærum kommunes før 1837. Som man kan se ut i fra kartet var industrivirksomheten på Fossum bruk og Bærums verk avgjørende for hvor de største lokalsamfunnene ble etablert i løpet av perioden (egenprodusert diagram med kartgrunnlag fra Norgedigitalt – se figurliste).

Mot slutten av 1800-tallet vokste industri- og arbeidersamfunnet raskt frem i Bærum kommune, etter etableringen av Drammensbanen i 1872. Langs den nye jernbanelinjen, ble det opprettet flere nye togstasjoner, som etter hvert har utviklet seg til å bli sentrale tettsteder i kommunen. De første togstasjonene ble etablert på Lysaker og Sandvika i 1872. Raskt etter kom også nye stasjoner på Slepden (1873), Høvik (1874) Stabekk (1884) og Blommenholm (1910), som har gitt gode forutsetninger for boligvekst langs jernbanen (Bærum kommune 2012b, s.40). Ved utgangen av 1920 hadde Bærum en folkemengde på nesten 20 000 innbyggere, noe som tilsier en 4-dobling av befolkningen siden 1865²⁴. Etableringen av jernbanen førte med seg en økt satsning på boligutbygging, og Bærums identitet som bondesamfunn ble gradvis erstattet med identiteten som industri- og forstadskommune for middel- og overklassen i Christiania.

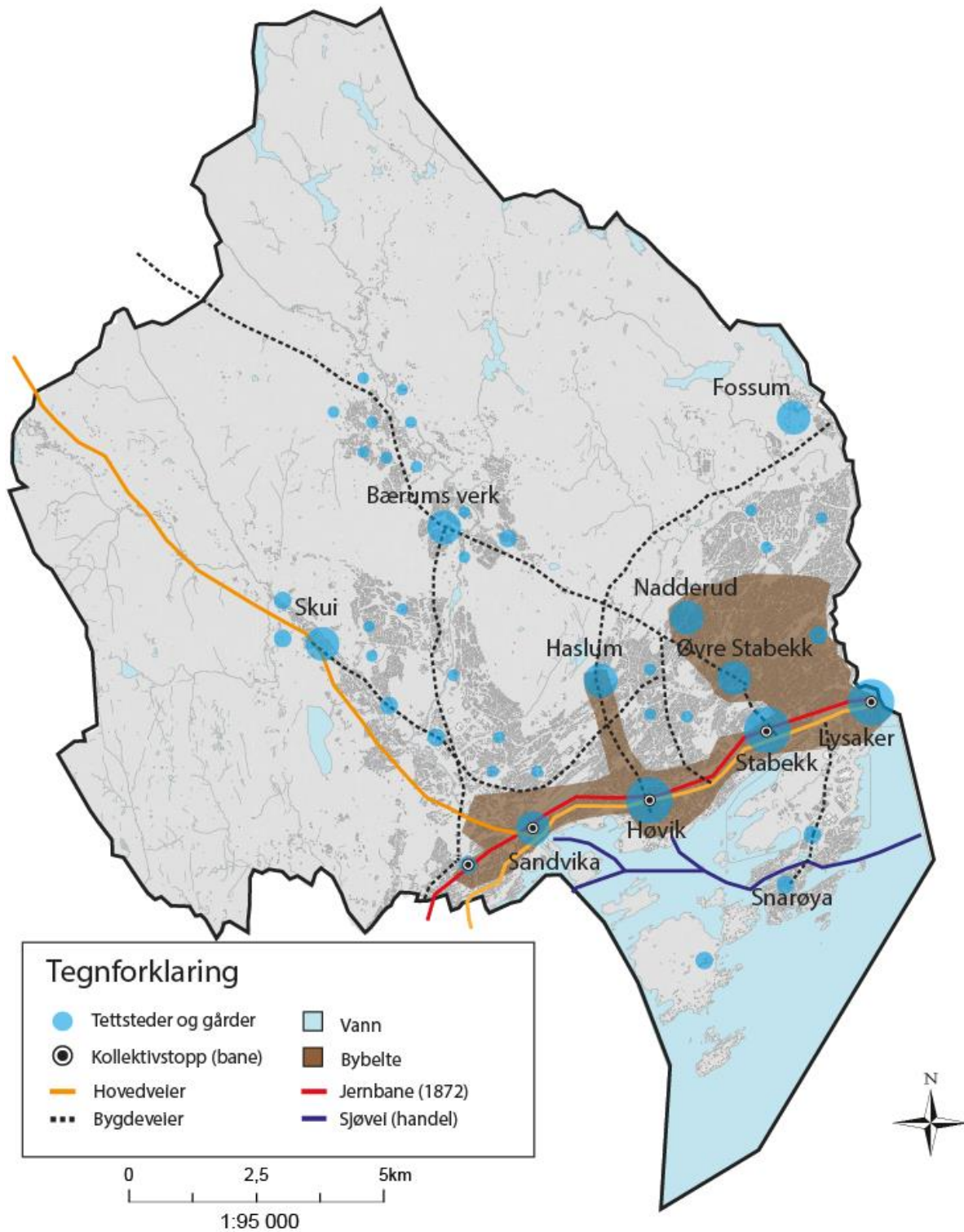
Utbyggingsmønsteret i Bærum var mot slutten av 1800-tallet fortsatt preget av en spredt bebyggelse, men ved etableringen av jernbanen ble det mer attraktivt å bygge egne private villaer i tilknytning til stasjonene. Utover 1900-tallet ble villabebyggelsen tettere, noe som også medførte en oppblomstring av lokale velforeninger med sterke grunneierinteresser. De største velforeningene i Bærum ble stiftet i perioden mellom 1900-1930²⁵, og med tiden har dem fått stor makt og innflytelse i kommunens arealbruksutvikling. I dagens situasjon kan vi eksempelvis se at velforeningenes krav om å bevare eneboligstruktur og bygdepreg, har vært med på å skape en rekke konflikter med kommunale planmyndigheter og utbyggere som vil bygge mer arealeffektivt. Bærums velforeninger representerer i så måte en sentral motkraft til de målsetningene som ligger til grunn i regional plan for Oslo og Akershus, samt kommunens egen arealstrategi. Dette er i følge de lokale planmyndighetene en sentral utfordring med hensyn til å kunne få produsert nok boliger langs kollektivtrasene, og samtidig skape et mer bærekraftig utbyggingsmønster som reduserer biltrafikk og øker andelen kollektivreisende.

Den teknologiske fremgangen med utbyggingen av Drammensbanen, var mot slutten av 1800-tallet og begynnelsen av 1900-tallet den viktigste drivkraften for boligvekst og økonomisk fremgang i Bærum kommune. Boligbebyggelsen ble lokalisert i nær tilknytning til jernbanen, og man kan se en utvikling hvor tyngdepunktet forflyttes fra verksindustrien lenger nord til kysten helt sør, hvor jernbanen og hovedveien gjorde det mer attraktivt og tilgjengelig og bosette seg.

²⁴ [Kilde: SSB – Folke og bolig telling Bærum kommunen 1769-2011.](#)

²⁵ [Kilde: Bærum Bibliotek – oversikt over velforeninger i Bærum.](#)

Bærum kommune -1837-1919



Figur 28: Kartdiagrammet viser Bærum kommunes utvikling fra 1837-1919. Jernbanen førte til at nye tettsteder vokste frem og det sammenhengende bybelte fra Oslo utvidet seg (egenprodusert diagram med kartgrunnlag fra Norgedigitalt– se figurliste).

1919-1960: Omstilling fra industrisamfunnet til velferdssamfunnet

I perioden mellom 1919-1960 fortsetter Bærum kommune og vokse kraftig, og i 1960 har kommunen en samlet befolkning på nesten 60 000 innbyggere²⁶. Med industrialismens inntog på tidlig 1900-tallet, ble arbeiderklassen en stadig større maktfaktor i Bærum sitt lokalsamfunn. Dette førte igjen til fremveksten av fagforeninger og interesseorganisasjoner. Arbeiderklassen fikk gjennom fagforeningene en større innflytelse på samfunnets utvikling, og krav om nye velferdsordninger, regulert arbeidstid, lovfestet ferie og bedre lønnsvilkår var begynnelsen på velferdsstatens fremvekst i Norge. Rett etter avslutningen på første verdenskrig, ble 8-timersdagen innfridd i 1919, og en økende grad av frihet og fritid førte til en massiv utbygging av sommerhus og fritidsbebyggelse i kystkommunene langs Oslofjorden. I Bærum ble spesielt kysten et viktig rekreasjonssted for Oslofolket, og utbyggingen av hytter og sommerhus vokste raskt langs Bærums kystlinje, og etter hvert også i marka ved Lommedalen, Skui og Sollihøgda (Bærum kommune 2012b, s.81). Utbyggingen av feriehus, hytter og villaer forsterket Bærums identitet som forstadskommune for middel- og overklassen i Oslo, og var i så måte avgjørende for kommunens økende vekst og velstand. Mesteparten av den fritidsbebyggelsen som ble bygd langs kysten i Bærum før 1960, er i dag sanert eller omregulert til boligformål, noe som har medført at kommunen i dag ikke lenger fremstår som en utpreget hyttekommune (Bærum kommune 2012b, s.81).

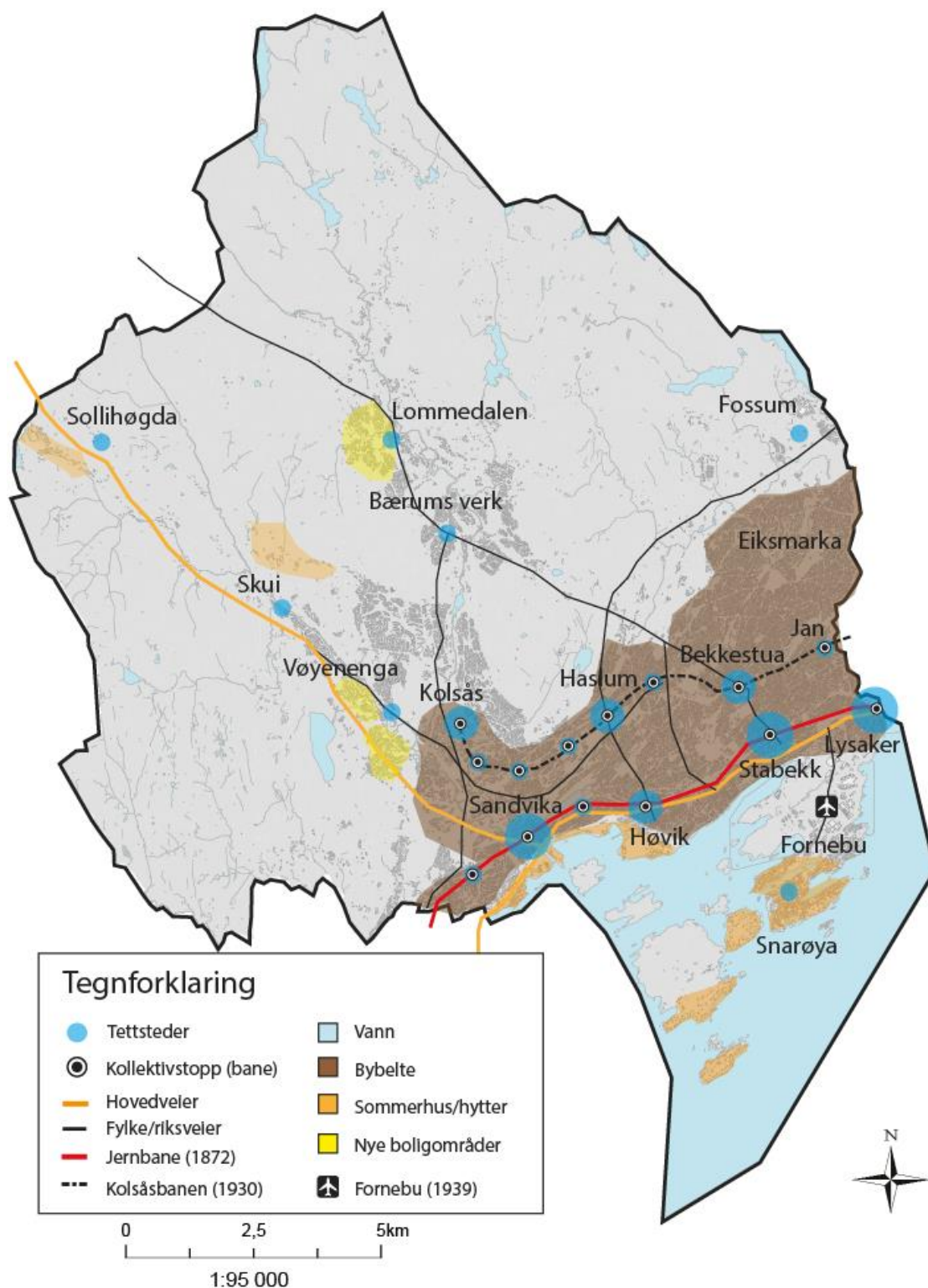
Osloregionen og Bærums eskalerende vekst utover 1920-tallet stilte etterhvert et økende behov for investeringer i infrastruktur og nye transportløsninger i kommunen. På denne tiden ble transportsektoren revolusjonert og tilgangen til nye fremkomstmidler som trikk, buss, og bane, gjorde det lettere for folk å pendle til og fra arbeid i Oslo sentrum. Parallelt med den storstilte utbyggingen av nye enebolig- og villaområder, ble veiene bygd ut og nye bussruter etablert. Dette skapte i større grad et spredt utbyggingsmønster i kommunen, som igjen bidro til en stadig større nedbygging av dyrkbare landbruksarealer (Bærum kommune 2015b, s.12). På 1920-tallet ble Lilleakerbanen forlenget til Haslum og Avløs, og etter hvert også Kolsås i 1930 (Kolsåsbanen). Dette ga bedre forutsetninger for befolkningsvekst, og det ble derfor etablert flere nye boligområder i tilknytning til buss- og baneforbindelsene (Bærum kommune 2012b, s.40). Oslos nye hovedflyplass ble etter hvert anlagt på Fornebu i 1939, og dette kan også sies å være et viktig incitament for økt attraktivitet og bosetning i kommunen.

²⁶ [Kilde: SSB – Folke og bolig telling Bærum kommunen 1769-2011.](#)

Sentrumsutvikling sto generelt sterkt i denne perioden, og i takt med utbyggingen av Kolsåsbanen og forsterkningen av togtilbudet med dobbeltspor langs Drammensbanen (1922), ble stasjonssamfunnene i større grad utviklet som knutepunkt og lokalsentre. Villa- og småhusbebyggelse var fortsatt den dominerende boligtypen langs kollektivaksene, men man så også innslag av flerfunksjonelle leilighetsbygg med næring på gateplan og bolig i resterende etasjer (Bærum kommune 2015b, s.14).

I etterkant av andre verdenskrig skjer det igjen et skifte i boligbyggingen. Etter krigens enorme ødeleggelser, var det et stort behov for nye boliger i hele landet, og boligbygging ble ansett som en av de viktigste politiske sakene i landet. Et av virkemidlene som ble iverksatt for å kunne imøtekomme det enorme etterslepet i boligbyggingen, var opprettelsen av Husbanken i 1946. Formålet var å gi gunstige boliglån til oppføring av nye boliger, samt gjøre det enklere å produsere boliger raskere og med god standard. Bærum boligbyggerlag ble stiftet i 1945, og bidro sterkt til en økende boligproduksjon i kommunen. Det var spesielt de østre delene av Bærum som opplevde vekst i etterkrigstiden, og i 1947 ble blant annet kommunens første blokkområder etablert på Eiksmarka (Bærum kommune 2012b, s.98-99).

Bærum kommune -1919-1960



Figur 29: Gjennom kartet ser vi Bærum kommunens utvikling i perioden fra 1919-1960. I denne perioden vokser kommunen kraftig, og nye boligområder blir etablert. Utbygging av dobbeltspor langs Drammensbanen i 1922 og ferdigstillingen av Kolsåsbanen i 1930, gjør at den sammenhengende bebyggelsen fra Oslo sprer seg videre utover kommunen (egenprodusert diagram med kartgrunnlag fra Norgedigitalt– se figurliste).

1960-1987: Omstilling fra velferdssamfunnet til forbrukersamfunnet

I begynnelsen av 1960-årene skjøt privatbilismen for alvor fart i Norge, etter opphevelsen av bilrasjoneringsen 1. oktober 1960. Dette medførte et markant skifte i hvordan boliger ble planlagt og lokalisert på, da folk flest ikke lenger var avhengig av andre transportmidler for å kunne gjennomføre sine daglige reiser (Bærum kommune 2012b, s.81). For Bærum og andre forstadskommuner utenfor Oslo, ble bilen den viktigste premissgiveren for hvordan det nye utbyggingsmønster skulle formes. Bilbasert byspredning, hvor boligområdene ble spredt utover store deler av kommunene, var i perioden fra 1960-1987 standarden i hvordan ny boligbebyggelse skulle planlegges på. Dette skapte et lite bærekraftig utbyggingsmønster i Bærum kommune, som krevde mye areal og transport (Asplan Viak 2014, s.17). I Bærum vokste det frem nye boligområder ved blant annet Rykkinn, Bærums verk, Vøyenenga og Lommedalen, som alle er tettsteder som ikke er tilknyttet banenettet i kommunen. Dette medførte igjen en videre nedbygging av dyrkbare jordbruksområder i kommunen, og i løpet av 1900-tallet har mer enn halvparten av det produktive landbruksarealet i Bærum måttet vike til fordel for ny arealbruksutvikling (Bærum kommune 2012b, s.23).

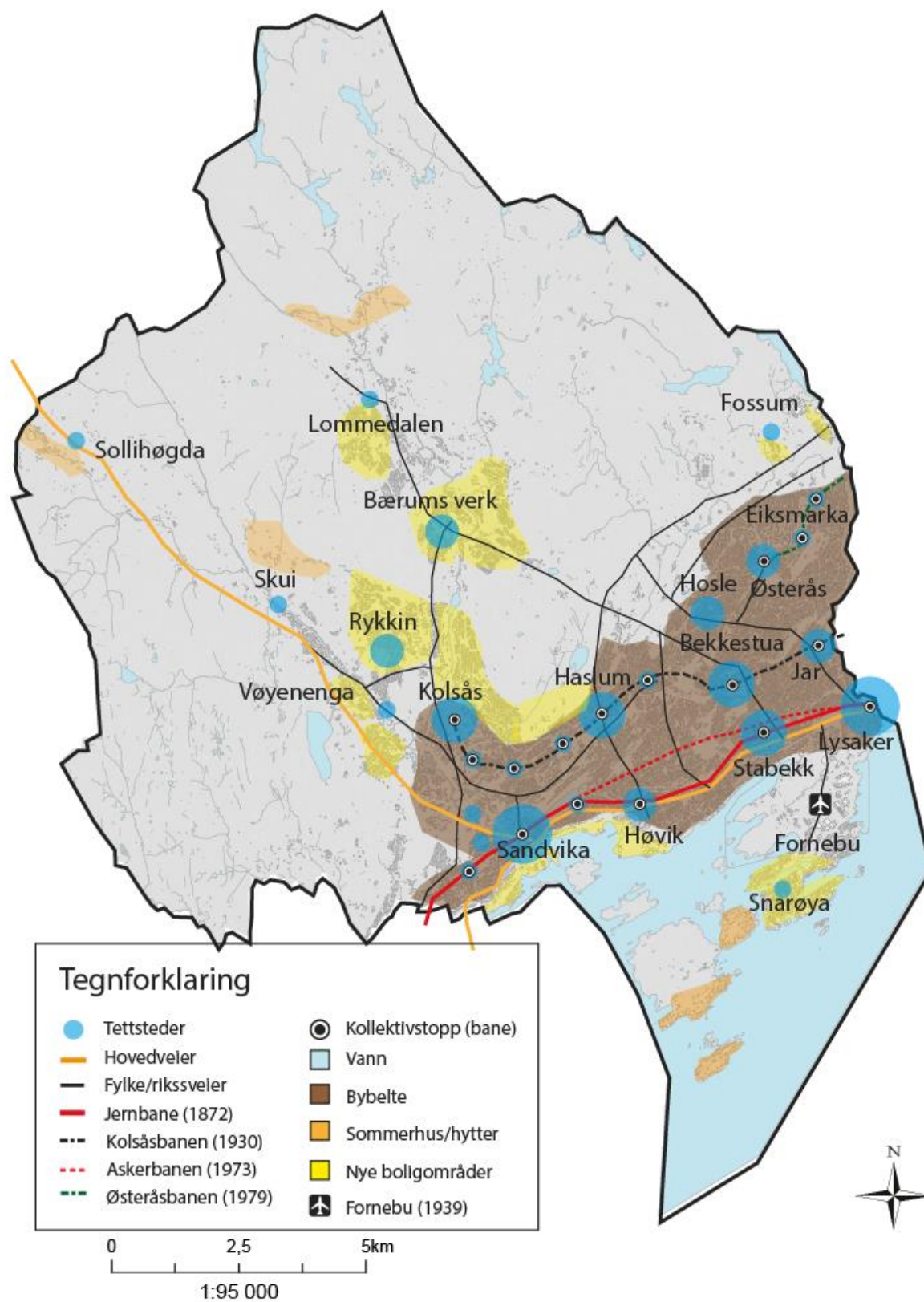
Planloven fra 1965, fikk også stor innvirkning på hvordan Bærums utvikling tok form utover 1960 og 70-tallet. Alle kommuner ble pålagt å utarbeide en generalplan for hvor fremtidig arealbruk skulle lokaliseres, og utviklingen av selvstendige og velfungerende lokalsamfunn vokste frem i Bærum. De nye boligområdene skulle ha tilgang til gode kollektivforbindelser, tilgjengelighet til et godt tjenestetilbud i form av skole, butikker og idrettsanlegg, samt nærhet til parker og friområder til rekreasjon. Stor-Oslo ble for første gang også et eget begrep for planleggingssamarbeid mellom Oslo og omkringliggende kommuner i denne perioden. Fra Oslo sin side, ønsket man næringsvekst i vestkorridoren mot Bærum og Asker, noe som bidro til en økt etterspørsel etter boliger i kommunen (Bærum kommune 2012b, s.100). Lysaker ble hovedsentrum for kunnskapsintensiv næring i Osloregionen, og har i så måte vært en sentral drivkraft for kommunens økonomiske velstand og utvikling i etterkrigstiden.

Med tanke på teknologisk fremgang i perioden, var de store oppgraderingene av motorveiene (E18 og E16) på 1960 og 70-tallet, samt forlengelsen av Røa-banen til Østerås i 1972 (Østeråsbanen), viktige forutsetninger for bolig- og befolkningsvekst i kommunen (Bærum kommune 2012b, s.41). Småhusbebyggelse i form av eneboliger, tomannsboliger og rekkehus, var også i denne perioden den dominerende boligtypen, og flere av de etablerte boligområdene opplevde en økt boligvekst. Identiteten som forstadskommune og posisjonen som en av Norges rikeste kommuner var spesielt fremtredende i Bærum, og symboliserte i så

måte overgangen til forbrukersamfunnet som vokste frem i Norge og store deler av den vestlige verden etter andre verdenskrig (Galbraith 1970). Dette la grunnlaget for en nyliberalistisk bølge gjennom blant annet planloven fra 1985, som åpnet opp for økt kommersialisering av planlegging og boligproduksjonen i Norge. Attraktiviteten til Bærum kommune, gjorde det derfor svært lukrativt for private investorer og boligutviklere å investere i eiendom, noe som også har vært en medvirkende årsak til den kraftige bolig- og befolkningsveksten. I løpet av en periode på 30 år vokste Bærums befolkning fra i underkant av 60 000 innbyggere i 1960 til over 90 000 innbyggere i 1990²⁷.

²⁷ [Kilde: SSB – Folke og bolig telling Bærum kommunen 1769-2011.](#)

Bærum kommune -1960 -1987



Figur 30: Diagrammet viser en oversikt over Bærum kommunes utviklingstrekk i perioden 1960-1987. Flere områder i kommunen vokser frem på bilens premisser og fører til en spredt utbygging av boliger (egenprodusert diagram med kartgrunnlag fra Norgedigitalt – se figurliste).

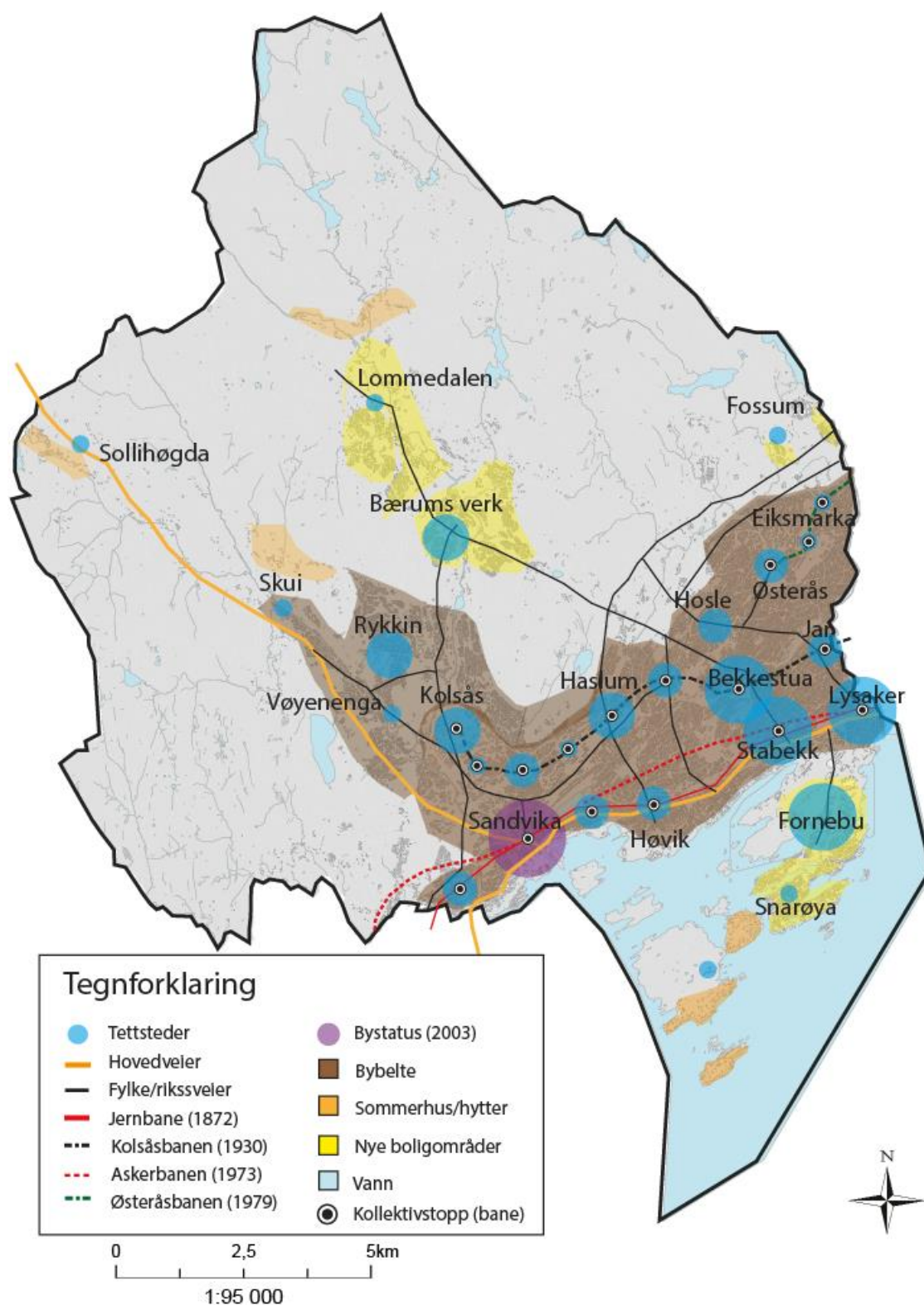
1987 – i dag: Omstilling fra forbrukersamfunnet til lavutslippssamfunnet

Innføringen av begrepet bærekraftig utvikling i 1987, har også fått stor innvirkning på hvordan Bærum kommune sin boligutvikling har formet seg i løpet av de siste årene. I starten på 1990-tallet har ikke bærekraftighet enda fått et godt fotfeste i boligplanleggingen, da økonomiske nedgangstider med boligkrakk mot slutten av 1980-tallet fortsatt preger markedet. Boligproduksjonen begynner å ta seg opp igjen mot slutten av 1990, og i Bærum er det fortsatt store bilbaserte feltutbygginger av småhusbebyggelse ved Bærums verk og Lommedalen som dominerer boligproduksjonen på 1990-tallet (Bærum kommune 2012b, s.102). Velforeningene fungerer i denne perioden som en viktig motkraft i målsetningene om en mer bærekraftig boligutvikling. Gjennom velforeningenes sterke grunneierinteresser i villaområdene, samt en økende interesse for å ta vare på bygningsarven, blir feltutbygging den enkleste utveien for å få kunne dekket boligbehovet i kommunen. Men parallelt med de store feltutbyggingene opplever også de mest befolkningstette områdene ved Sandvika, Stabekk og Bekkestua sentrumsutvikling gjennom fortetting og transformasjon. Større leilighetskompleks tilpasset den eldre befolkningen blir tilsynelatende stadig viktigere i kommunens prioriteringer i boligutviklingen utover 2000-tallet (Bærum kommune 2012b, s.102). Nedlagte industri- og næringstomter gir gode muligheter for fortetting og transformasjon i sentraliserte områder, og muliggjør ambisjonene om en mer bærekraftig boligutvikling i kommunen.

Gjennom store deler av 2000-tallet fortsetter satsningen på bærekraftig boligutviklingen i Bærum kommune, og en tendens i tiden er at flere i befolkningen ønsker å bo sentralt, i nær tilknytning til kollektivtransport, forretninger og et godt offentlig/privat tjenestetilbud (Bærum kommune 2012b, s.103). Denne endringen i folks preferanser og samfunnets identitet, legger grunnlaget for en omfattende transformasjon av både Sandvika by og Lysaker, hvor tidligere næringsareal har blitt revet til fordel for nye funksjonelle leilighetsbygg. Nedleggelsen av Oslos hovedflyplassen på Fornebu i 1998, har også gitt nye muligheter for storstilt boligproduksjon i kommunen, og i dag er Fornebu å regne som en av Osloregionens viktigste boligreserver i tiden fremover.

Prinsippene som ligger til grunn i bærekraftbegrepet har siden slutten av 1980-tallet hvert med på å prege hvordan boligutviklingen har etablert seg i Norge. De viktigste drivkreftene i denne perioden har kommet gjennom politikk og lovendringer som har hatt til formål å fremme bærekraft som overordnet prinsipp i planleggingen. Disse drivkreftene vil også i tiden fremover, være avgjørende for om boligutviklingen vil lokalisere seg på en bærekraftig måte eller ikke.

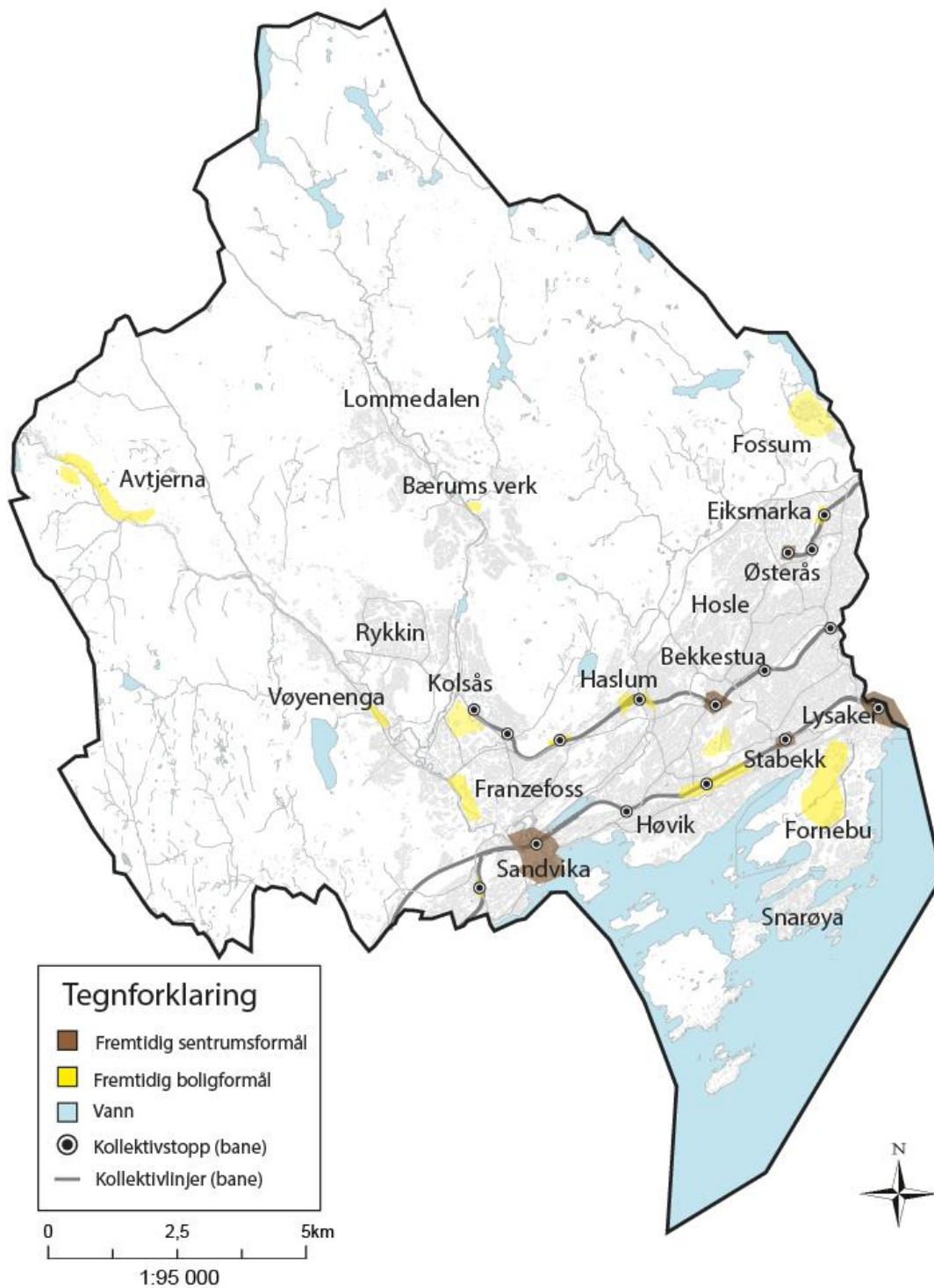
Bærum kommune - 1987- i dag



Figur 31: Kartet viser Bærum kommunes utviklingstrekk i perioden fra 1987 til i dag. Det økte fokuset på bærekraftig utvikling skaper endringer i arealbruksmønstret gjennom en tettere og mer arealeffektiv struktur, men småhusbebyggelsen og bygdepreget står fortsatt sterkt forankret i kommunens identitet (egenprodusert diagram med kartgrunnlag fra Norgedigitalt– se figurliste).

7.3 Strategier, boliglokalisering og virkemidler

Bærum kommune: fremtidig boliglokalisering



Figur 32: Kartet viser en oversikt over innregulerte bolig- og sentrumsformål i Bærum kommune. Dataene er hentet fra kommuneplanens arealplankart. Diagrammet er egenprodusert, basert på FKB-data og matrikkeldata i UTM32 Euref89 og er lastet ned fra Norgedigitalt februar 2016. Størrelsen og formen på feltene kan være noe unøyaktig, men kartet gir en god oversikt over hvor den fremtidige boligbebyggelsen er regulert inn.

I analysekartet, kan man altså se hvor Bærum kommune planlegger å lokalisere sin fremtidige boligutvikling. Noen av disse arealene er allerede ferdigstilt eller under utbygging, mens andre arealer er regulert inn med en lengre tidshorison. I denne analysen vil arealplankartet bli brukt som utgangspunkt for å finne ut hvilke steder som vil bli satset på fremover, når det kommer til ny boligutbygging. Med utgangspunkt i analysekartet, er det blitt plukket ut noen sentrale områder som vil få stor eller liten grad av boligvekst i tiden fremover. De områdene som har blitt plukket ut er Lysaker, Stabekk, Fornebu, Sandvika, Fossum, Bærums verk og Avtjerna, samt fortetting rundt stasjonsområdene langs Kolsåsbanen og Østeråsbanen. I den videre analysen vil hvert av disse områdene bli analysert ved hjelp av fremgangsmåten som tidligere er beskrevet.

7.3.1 Lysaker

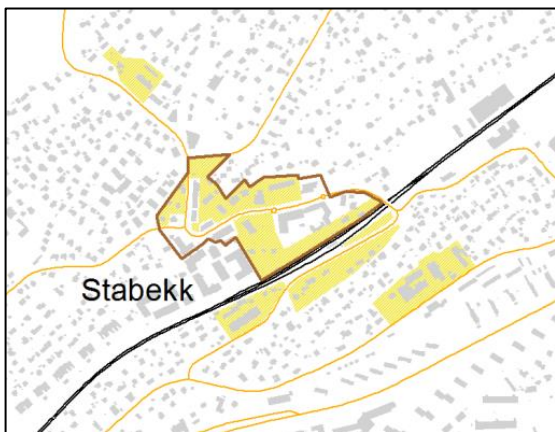
Det første området som vil bli analysert er Lysaker, som ligger lokalisert helt øst i Bærum kommune på grensa til Oslo. Lysaker er i dag en av Osloregionens største næringsklynger med nesten 25 000 arbeidsplasser, og er i så måte også et viktig transportknutepunkt i regionen (Bærum kommune 2014, s.60). I kommuneplanens arealdel er Lysaker kategorisert som et av to byområder i kommunen sammen med Sandvika. (Bærum kommune 2014, s.13). I dagens situasjon har Lysaker en relativt fragmentert struktur, da området ligger innenfor både Oslo og Bærums grenser, med Lysakerelven, togbanen og E18 som sentrale barrierer. Generelt sett er det stor mangel på boliger i de sentrale delene av Lysaker, noe som gjør området lite attraktivt og dødt etter kontortid. Bærum kommune har i sin arealdel lagt opp til at ny boligutvikling i hovedsak skal skje gjennom fortetting og transformasjon av allerede eksisterende bolig, næring og parkeringsareal (Bærum kommune 2014).



Figur 33: På figuren kan man se det avgrensede område som er satt av til ny boligutvikling i form av fortetting og transformasjon på Lysaker. Innenfor dette område anslår kommunen at man kan bygge opp mot 1550 boliger i løpet av planperioden. Dette er ikke vedtatt av kommunens politikere pr. dags dato (Bærum kommune 2014).

7.3.2 Stabekk

Det neste stoppestedet på Drammensbanen etter Lysaker, er Stabekk. Dette tettstedet er i likhet med Lysaker et viktig regionalt knutepunkt, med direkte kollektivforbindelser til Oslo sentrum og alle de tre korridorene i regionen. Stabekk har i dag en sentral funksjon som lokalsenter i kommunen. I sentrum av Stabekk kan man finne historiske bygningsmiljøer og tilløp til bymessige kvaliteter, mens resten av bebyggelsen utenfor sentrum preges av frittliggende villabebyggelse og konsentrert småhusbebyggelse. Det at Stabekk sentrum er av historisk verneverdig betydning setter for øvrig begrensninger for hvor mye man kan fortette og transformere i området (Bærum kommune 2014, s.48). På grunn av dette er det blitt igangsatt en områderegulering for Stabekk, hvor formålet er å kartlegge et eventuelt utbyggingspotensial. Spørsmålet om fremtidig boligutvikling vil derfor først avklares når arbeidet med områdereguleringen er ferdig, men ut i fra kommuneplanens arealdel er det foreløpig anslått at man kan bygge ut mellom 850-900 boliger i området. Dette vil i hovedsak skje gjennom fortetting og transformasjon av eksisterende bolig, næring og parkeringsareal (Bærum kommune 2014, s.34). Stabekk er i den regionale planen ikke utnevnt som et sentralt satsningsområde i regionen, men en sentrert fortetting i tilknytning til togstasjonen vil bygge oppunder en satsning på knutepunktfortetting i Osloregionen.

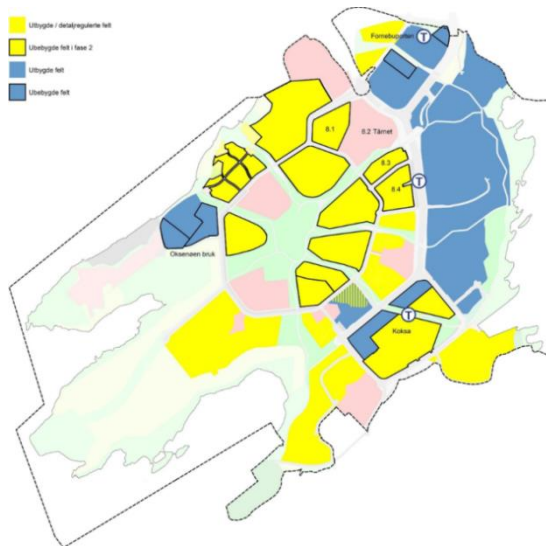


Figur 34: Viser en oversikt over aktuelle transformasjon- og forettingsområder i og rundt Stabekk sentrum. Til sammen er det anslått at man kan bygge ut mellom 850-900 enheter boliger innenfor planområde (Bærum kommune 2014).

7.3.3 Fornebu

Lengst sør-øst i Bærum kommunen ligger Fornebu plassert på en halvøy ut mot Oslofjorden. Området var tidligere hovedflyplass for Oslo, og er i dag et av de største og viktigste transformasjonsområdene for ny bolig- og næringsutvikling i Norge. Det er pr. dags dato ferdigstilt 1350 boliger på Fornebu, 550 boliger er under bygging og 200 har fått igangsettingstillatelse (Gjøv et al. 2015, s.17). I kommunedelplanen for Fornebu, har det blitt vedtatt å bygge opp til 6300 boliger, men hovedgrunneieren OBOS har ønsket en enda høyere

utnyttelse opp mot 11 000 nye boliger (Johnsen 2016). Dette forutsetter da at Fornebubanen (t-bane) blir utbygd, slik at man får en bedre arealutnyttelse rundt t-banestoppene som vil bli etablert i området. En slik utnyttelse vil i følge OBOS være med på å sikre en arealeffektiv utbygging med bymessige kvaliteter på Fornebu (Gjøv et al. 2015, s.46). I den regionale plan har fornebuområdet for øvrig blitt utpekt som en ny regional kjerne i Osloregionen, og betegnes som en av de viktigste boligreservene i tiden fremover.

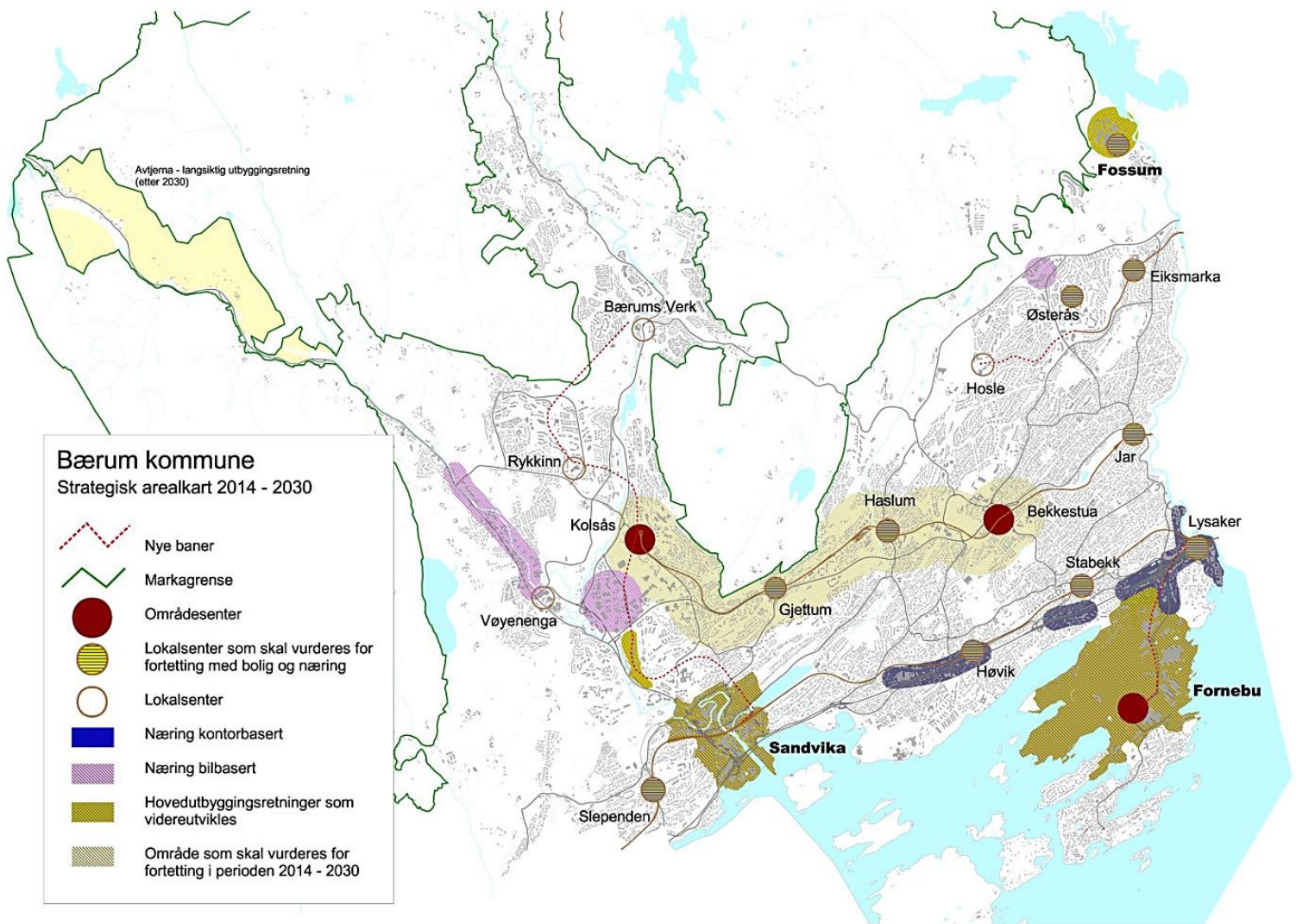


Figur 35: Planen viser en oversiktsplan over Fornebu-utbyggingen. De områdene som er markert med gult uten omriss er ferdigstilte boliger, mens de områdene markert med omriss er ikke utbygde boligområder. Områdene som er markert med fargen blått er ferdigstilt næringsbebyggelse (Gjøv et al. 2015).

7.3.4 Sandvika (Franzefoss)

Sandvika ligger lokalisert sør-vest i Bærum kommune langs jernbanen og mot sjøfronten til Oslofjorden. I 2003 fikk Sandvika bystatus, og innehar derfor en naturlig posisjon som hovedby i Bærum, med viktige regionale og administrative funksjoner (Bærum kommune 2014, s.60). I tillegg til dette har også område en sentral funksjon som handelssenter i kommunen, med Sandvika storsenter som et av landets største kjøpesentre målt i omsetning. Boligbebyggelsen i Sandvika er i dag preget av arealeffektiv blokkbebyggelse i sentrum, samt variert boligbebyggelse i form av blokker, eneboliger og rekkehus utenfor sentrum.

I kommunens arealstrategi, har Sandvika-aksen opp til Franzefoss blitt utpekt som en av tre hovedutbyggingsretninger i kommunen, sammen med Fornebu og Fossum. Innenfor Sandvika-aksen er det foreløpig anslått et boligpotensial på mellom 1800-2800 nye boliger, hvor mesteparten av utbyggingen vil skje gjennom feltutbygging og transformasjon av det tidligere steinbruddet på Franzefoss, samt fortetting av enkelte områder i Sandvika sentrum. (Bærum kommune 2014, s.40). En større feltutbygging på Franzefoss vil i utgangspunktet opprettholde en spredt boligvekst i Bærum, noe som ikke er anbefalt i Plansamarbeidets utredninger rundt boliglokalisering.

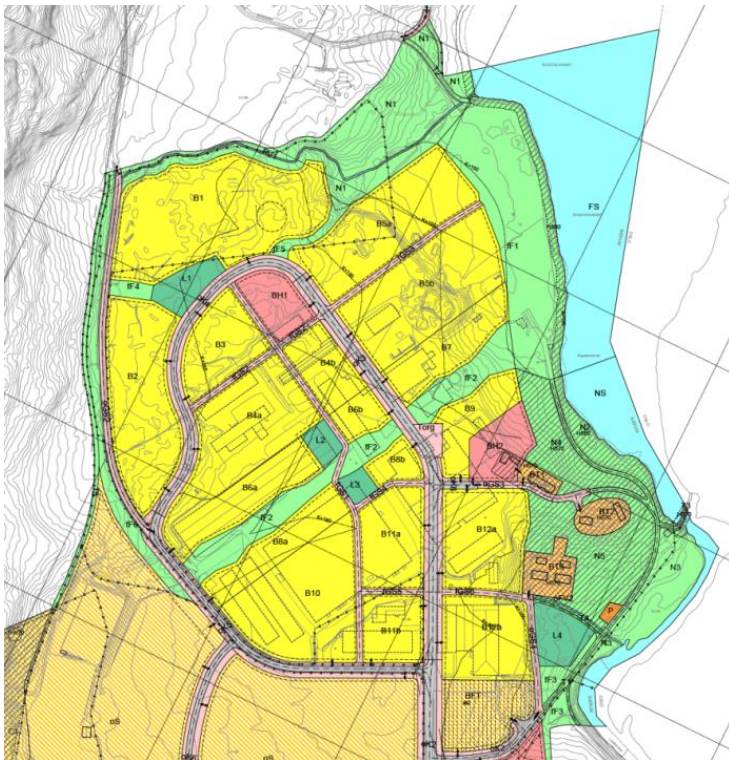


Figur 36: Viser det strategiske arealkartet for perioden 2014-2030 i Bærum kommune. Som man kan se er Sandvika, Fornebu og Fossum utpekt som hovedutbyggingsretningene for ny arealbruksutvikling i kommunen. Det gule feltet litt utenfor Sandvika sentrum er feltutbyggingen på Franzefoss. På sikt vil denne utbyggingen muligens fungere som en forlengelse av Sandvika, men på kort sikt vil utbyggingen være lite gunstig med hensyn til miljøproblematikk, da dårlig kollektivdekning i området vil bidra til økt bilbruk. Et forsterket kollektivtilbud i området vil derfor være nødvendig for å underbygge en utvikling på Franzefoss. Dette er i arealkartet regulert inn som en ny baneforlengelse via Kolsåsbanen (Bærum kommune 2013).

7.3.5 Fossum

Ved Oslogrensa helt øst i Bærum kommune ligger industriområdet Fossum i nær tilknytning til Bogstadvannet. Dette området er i den forrige revisjonen av kommuneplanens arealdel utpekt som et fremtidig transformasjonsområde for boligutvikling i Bærum kommune, samt en av de nye hovedutbyggingsretningene. Foreløpig er det anslått at man kan bygge ut mellom 1600-2000 boliger for hele området, men områderegeringsplanen for Fossum er midlertidig satt på vent etter en innsigelse fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus (Bærum kommune 2014, s.11). Årsakene til innsigelsen fra Fylkesmannen, baserer seg i hovedsak på at det er dårlige kollektivforbindelser til området, og at det derfor ikke forholder seg til de føringene om å bygge rundt kollektivknutepunkter i regionen.

Fossum er forøvrig det eneste større utbyggingsområdet i Bærum, som ikke ligger i nærheten av eksisterende eller planlagt bane, noe som fylkesmyndighetene mener er lite gunstig, da en slik spredt utbygging vil få negative konsekvenser for miljøet i form av økt bilbruk. En økt trafikkbelastning i dette området er også lite attraktivt med tanke på en allerede sprengt veikapasitet på hovedveiene mellom Bærum og Oslo sentrum. På en annen side vil en boligutbygging på Fossum være nødvendig for å dekke kommunens boligbehov fremover, da det er stor etterspørsel etter leiligheter som er tilpasset eldre par og barnefamilier (Bærum kommune 2014).



Figur 37: Forslag til områderegulering av Fossum bruk i Bærum kommune. Til sammen er det anslått at man kan bygge ut mellom 1600-2000 boliger i området (Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2015).

7.3.6 Kolsås- og Østeråsbanen

Bærum kommune har i dag to t-banetraser som vil være sentrale akser for ny boligutvikling i de kommende årene. Kolsåsbanen er en av disse, og strekker seg fra Ellingsrudåsen i Oslo øst til Kolsås som ligger lokalisert midt i kommunen. Viktige kollektivknutepunkter langs Kolsåsbanen i Bærum, er Bekkestua, Haslum, Avløs, Gjøttum og endestasjonen Kolsås. Dagens boligbebyggelse langs traseen er av en variert karakter, med innslag av alt fra arealeffektiv blokkbebyggelse på Bekkestua til konsentrert og åpen småhusbebyggelse på Haslum.

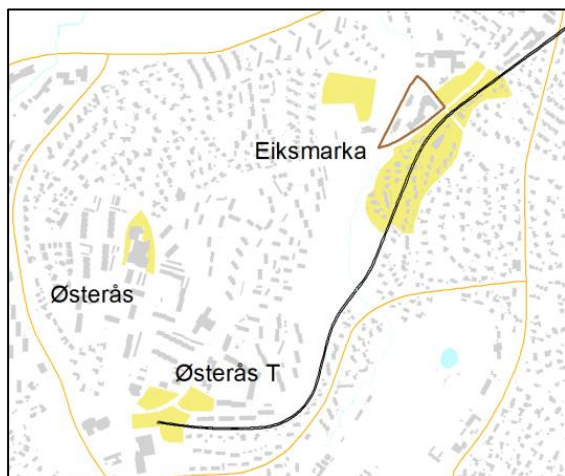
Bærum kommune har i sin arealstrategi lagt vekt på en økt satsning på boligfortetting langs traseen mellom Bekkestua og Kolsås, og foreløpig er det anslått å kunne bygge ut mellom 4000-5000 boliger langs traseen, avhengig av fortetting og utnyttelsesgrad (Bærum kommune 2014). I denne strategien vil spesielt de to tettstedene Bekkestua og Kolsås få en mer dominerende rolle som tyngdepunkt langs T-banen (Asplan Viak 2014, s.84). På Bekkestua vil ny boligutvikling i hovedsak komme gjennom fortetting og transformasjon av kollektivnære områder, sentrumsutvidelse, samt en større feltutbygging på Ballerud. I områdene rundt Kolsås stasjon foreslås det også sentrumsutvidelser, samt en større feltutbygging tilknyttet Løken gård som i dag er et fulldyrka jordbruksareal. Anslagsvis er det beregnet at man kan bygge opp til 2400 boliger på Kolsås, og mellom 1500-2000 ved Bekkestua i løpet av planperioden. Utenom dette vil man også regne med å kunne bygge ut 1000-1500 boliger mellom T-banestasjonene på Haslum og Gjettum. Foreløpig er det kun planlagt å bygge i underkant av 1500 boliger langs kolsåsbanen i Bærum, men dette avhenger av forhandlinger mellom kommunen og velforeningene i områdene (Bærum kommune 2014). De mange velforeningene representerer her en sentral motkraft i den fremvoksende fortettingspolitikken som blir ført i dag.

Denne lokaliseringen av boliger er basert på et utbyggingsmønster om fortetting i mange knutepunkter, som i følge den regionale planen er en god måte å bygge ut boliger på, da det vil øke kollektivandelen og redusere bilbruken i pendlesituasjoner. På en annen side er den planlagte utbygging på dyrkbare jordbruksområder ved Løken og Avløs gård negativt med tanke på målsetningene rundt bevaring av matjord i Osloregionen.



Figur 38: Kartutsnittene viser en oversikt over noen mulige boligarealer rundt t-banestoppene på Kolsås og Gjettum. Som man kan se ut i fra kartutsnittene, vil mye av den nye boligbebyggelsen skje gjennom feltutbygging (Bærum kommune 2014).

Den andre t-banelinjen som går innom Bærum, er Østeråsbanen som går fra Vestli i Oslo øst til Østerås som ligger lokalisert lenger øst i Bærum kommune. De mest sentrale knutepunktene langs denne traseen i Bærum kommune, er Eiksmarka og endestasjon på Østerås. Boligbebyggelsen på Østerås er i dag dominert av blokkbebyggelse, mens Eiksmarka er preget av mere konsentrert småhusbebyggelse i form av rekkehus og eneboliger. I følge Bærums arealstrategi er ikke potensialet for ny boligutvikling like stort langs Østeråsbanen, som ved Kolsåsbanen. Til sammen er det anslått at man kan bygge ut opp mot 600 boliger langs Østeråsbanen, hvor av 500 boliger på Østerås og i underkant av 100 boliger på Eiksmarka. Den nye boligutviklingen vil hovedsakelig skje gjennom sentrumsutvikling og transformasjon av småhusbebyggelse, næringsbebyggelse og parkeringsarealer ved begge T-banestasjonene (Bærum kommune 2014, s.35). Dette er også en type boligutvikling som i stor grad er tilpasset de regionale målsetninger om økt satsning på foretting rundt knutepunkter langs kollektivakser i Osloregionen.

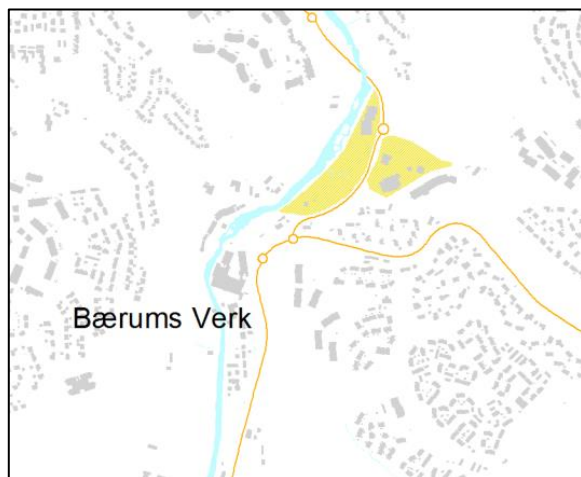


Figur 39: Her ser vi en oversikt over mulige forettingsområder langs Østeråsbanen i Bærum kommune. Hovedtyngden av boligveksten langs denne traseen vil komme på Østerås, men hvis Fossum-utbyggingen blir vedtatt, kommer Eiksmarka til å få en mer sentral rolle som knutepunkt, da matebusser mellom Fossum og Eiksmarka vil være nødvendig for å få et godt kollektivtilbud i Fossum. Dette kan i følge kommunen føre til en økt boligbygging på Eiksmarka (Bærum kommune 2014).

7.3.7 Bærums Verk

Omtrent midt i Bærum kommune ligger Bærums verk. Dette tettstedet er ikke tilknyttet banenettet i kommunen, men har gode bussforbindelser til Sandvika, Kolsås og Oslo sentrum. Boligtypene i Bærums verk er av variert karakter, med en blanding av blokkbebyggelse frittliggende eneboliger og konsentrert rekkehusbebyggelse. Bærums verk er i Asplan Viaks senterstrukturanalyse klassifisert som et viktig lokalsenter i kommunen, og fremstår som en liten historisk landsby med liten grad av bymessighet (Asplan Viak 2014, s.28). Når det gjelder ny boligutvikling i området, er det kun anslått rundt 200 nye boliger i planperioden frem mot 2030. Dette vil hovedsakelig skje gjennom transformasjon av næringsbebyggelse (byggevarer, bensinstasjon) og parkeringsarealer (Bærum kommune 2014, s.36). Det at kommunen nedprioriterer Bærums verk med hensyn til fremtidig boligvekst, tyder på at man i

større grad enn tidligere velger å prioritere boligutvikling gjennom fortetting og transformasjon i tilknytting til de sentrale kollektivaksene i kommunen. Hvis denne strategien blir førende fremover, vil Bærum kommune kunne bygge videre på de målsetningene som den regionale planen har satt gjennom en flerkjernet bystruktur i Osloregionen.



Figur 40: Ny boligutvikling i Bærums verk vil skje langs elvebredden til Lommedalselva, som renner gjennom kommunen med utløp i Sandvika. Ved en mulig forlengelse av Kolsåsbanen til Rykkinn og Bærums verk, vil området i fremtiden muligens få en annen prioritering i boligutviklingen enn i dag (Bærum kommune 2014).

7.3.8 Avtjerna

I kommuneplanens arealplankart og arealstrategi har et stort område ved Avtjerna helt nord-vest i Bærum kommune, blitt satt av som fremtidig boligreserve i kommunen etter år 2030. Årsaken til at kommunen har satt av et så stort område til fremtidig boligbebyggelse, er på grunn av en fremtidig utbygging av Ringeriksbanen til Hønefoss. Forutsetningen er altså at det skal etableres en ny togstasjon på Avtjerna, men dette er foreløpig kun planer, så ingenting er vedtatt enda.

7.3.9 Samlet vurdering

Utbyggingsområde	Anslått potensial 2015-2030	Boligtype
Lysaker	1250-1550 boliger	Blokkleilighet
Stabekk	850-900 boliger	Blokkleilighet
Fornebu	5000-11 000 boliger	Konsentrert småhus og blokk
Sandvika (Franzefoss)	1800-2800 boliger	Blokkleilighet
Fossum	1600-2000 boliger	Konsentrert småhus og blokk
Kolsåsbanen	4000-5000 boliger	Konsentrert småhus og blokk
Østeråsbanen	500-600 boliger	Konsentrert småhus og blokk
Bærums verk	150-200 boliger	Konsentrert småhus
Samlet	15 000-24 000 boliger (1000-1600 boliger i året)	80-90 % vil komme som blokkbebyggelse

Tabell 8: Oversikt over Bærum kommunenes anslåtte potensial for ny boligproduksjon i løpet av planperioden mellom 2015-2030. Dataene er basert på kommunens egne beregninger, samt Asplan Viaks utredninger rundt boligpotensial i planperioden på vegne av kommunen.

Samlet sett vil man kunne klare å bygge mellom 15 000 – 24 000 boliger i løpet av perioden 2015-2030 i Bærum kommune. Dette er basert på et grovt anslag, så nøyaktigheten i beregningene kan være noe begrenset. Årsaken til at det foreligger et såpass stort sprik i beregningene, er begrunnet i usikkerheten som ligger rundt utbyggingen av Fornebu. Foreløpig er det kun vedtatt å bygge ut 5000 nye boliger i området, men hovedgrunneieren OBOS har lagt frem nye forslag som fremmer så mye som 11 000 nye boliger. En så storstilt utbygging krever for øvrig en rekke investeringer i infrastruktur, så politiske vedtak som bevilger penger til for eksempel Fornebubanen, vil være nødvendig for å kunne bygge oppunder en så storstilt utbygging.

Ut i fra prognosesenterets utredninger knyttet til fremtidig boligbehov i Bærum kommune, var det beregnet et boligbehov på mellom 1000-1200 boliger pr. år frem mot år 2030, med en forsterket vekst. Anslaget som er gitt i denne tabellen vil legge opp til mellom 1000-1600 boliger pr. år, noe som da tilsier at målsetningene som er satt i regional plan for Oslo og Akershus kan nås med god margin. På en annen side har planmyndighetene selv tydelig presisert at målsetningen for årlig boligproduksjon er satt til ca 600 boliger i året. Fornebuutbyggingen er ikke medberegnet i denne beregningen, men uansett virker dette anslaget noe defensivt fra kommunens side.

Når det gjelder hvor stor andel av den nye boligbebyggelsen som bør komme gjennom blokkbebyggelse, har planmyndighetene selv sagt at mellom 80-90 % av den nye bebyggelsen skal komme i form av blokkleiligheter. Dette forholder seg til prognosesenterets anbefalinger på en leilighetsandel på ca 80 % av den totale boligproduksjonen (Prognosesenteret 2013, s.27). En slik utvikling vil også tilpasse seg den fremtidige husholdningssammensetningen i Bærum, hvor behovet for små og mellomstore leiligheter til den aldrende befolkningen vil bli større.

Del III: Bærekraftig boliglokalisering i Osloregionen

Den avsluttende delen av oppgaven vil bestå av en oppsummerende sammenligning og drøfting med påfølgende konklusjon. De ulike funnene i det empiriske arbeidet vil bli brukt som grunnlag i besvarelsen av oppgavens tre delspørsmål. Besvarelsen av disse tre spørsmålene vil igjen kunne ut i en refleksjon på oppgavens hovedproblemstilling:

I hvilken grad kan den regionale planen for Oslo og Akershus bidra til at kommunale planmyndigheter i Skedsmo og Bærum, legger til rette for en mer bærekraftig lokalisering av boliger i Osloregionen frem mot år 2030?

Sammenligning og drøftingsdelen vil bli delt opp i 2 kapitler, der henholdsvis kommunene og regionen settes i et kritisk perspektiv.

8 Skedsmo og Bærum kommune i et kritisk perspektiv

I del II ble Bærum og Skedsmo kommunenes nåværende boligsituasjon, den historiske utviklingen i arealbruken, samt de fremtidige strategiene og valgene i boligutviklingen analysert. For å kunne oppsummere og drøfte det empiriske arbeidets relevans til oppgavens problemfokus, vil analysene som er gjort i del II danne grunnlaget for besvarelsen av delspørsmål 1 og 2:

1. *Hvordan har kommunenes arealbruk utviklet seg historisk, og hvilke drivkrefter har vært med på å forme dagens utbyggingsmønster i Skedsmo og Bærum?*
2. *Hvordan forholder de kommunale planmyndighetene seg til prinsippene om boliglokalisering som målbæres i regional plan for Oslo og Akershus?*

Det første delspørsmålet vil i den oppsummerende drøftingen ta for seg den historiske utviklingen i kommunene, der teoriene om stiavhengighet vil bli brukt for å belyse hvordan veivalg og omstillinger fungerer som drivkrefter i boligplanlegging. Dette vil være viktig å belyse for å forstå hvorfor det foreligger et behov for omstilling i dagens Osloregion. I det andre delspørsmålet vil kommunenes fremtidige valg i boliglokalisering bli sammenlignet og drøftet. Under dette vil de romlige begrepene bli anvendt på analysen, noe som vil gi svar på om kommunene legger opp til en boligutvikling som baserer seg på byspredning, flerkjernet byutvikling, knutepunktsfortetting eller en kombinasjon av flere. Her vil også kommunenes valg i boliglokalisering ses opp mot de arealstrategiene og virkemidlene som blir brukt av kommunen. Med utgangspunkt i dette vil det gis en vurdering av hvordan kommunene forholder seg til den regionale planens prinsipper for bærekraftig boligutvikling gjennom en flerkjernet byutvikling.

8.1 Historiske omstillinger i perioden 1837-i dag

1837-1919: Omstilling fra bondesamfunnet til industrisamfunnet

Både Skedsmo og Bærum var begge utpregende bondesamfunn gjennom store deler av 1800-tallet. Bærums beliggenhet ved fjorden, og Skedsmos elvelandskap var viktige forutsetninger for tidlig bosetning før industrialismen. Gårdsbebyggelse dominerte det bebygde landskapet, og etableringen av veier fungerte som drivkrefter for hvor ny bosetning ble lokalisert. Innføringen av formannskapslovene i 1837 la fundamentet for en etterhvert mer velorganisert boligplanlegging, gjennom et sterkere lokalt selvstyre med demokratiske verdier.

Videre utover 1800-tallet vil jernbanen og omstillingen fra bondesamfunnet til industrisamfunnet prege begge kommunenes utvikling. I både Bærum og Skedsmo er sagbruksindustrien viktige næringer, men også tungindustri ved Strømmen verksted, mineralutvinning ved Bærumsverk og glassverkindustri ved Høvik er sentrale økonomiske drivkrefter i utviklingen av kommunene. Som følge av industrivekst og teknologisk fremgang, blir jernbaneforbindelser etablert gjennom begge kommunene i andre halvdel av 1800-tallet. Dette effektiviserer produksjonen, og med hjelp fra økt befolkningsvekst, vokser stasjonssamfunnene frem langs Drammensbanen i Bærum og Hovedbanen i Skedsmo. Sandvika blir det nye hovedsete i Bærum, mens i Skedsmo blir det en konkurranse mellom Strømmen og Lillestrøm om å inneha posisjonen som det dominerende tyngdepunktet.

Identiteten i befolkningen og kjennetegnene i boligbebyggelsen, arter seg noe forskjellig i Skedsmo og Bærum kommune gjennom fremveksten av industrisamfunnet. I Bærum flytter Christianias middel- og overklasse til kommunen, og nye villaområder langs jernbanen og kysten blir etablert for de mest velstående i samfunnet. Større rekkehuskomplekser (brakker) blir satt opp og tatt i bruk av arbeiderene i Bærum kommune, og disse boligene blir lokalisert i større avstand fra jernbanen. For Skedsmo sin del er arbeiderklassen den klart største befolkningsgruppen i kommunen, noe som medfører at arealeffektive brakker/rekkehus i større grad dominerer det bebygde landskapet.

Den økonomisk og teknologisk fremgangen er de viktigste driverne i kommunes boligutvikling i løpet av perioden. Industrialiseringen fører til økt vekst, og den teknologiske fremgangen gjennom etableringen av jernbanen, effektiviserer og ekspanderer omfanget av industriveksten. Det skjer også et kulturelt identitetsskifte ved at arbeiderklassen vokser frem og baner vei for velferdsstatens fremvekst utover 1900-tallet.

1919-1960: Omstilling fra industrisamfunnet til velferdssamfunnet

De mange velferdsordningene som blir innført i første halvdel av 1900-tallet skaper nye behov i boligutviklingen i Bærum og Skedsmo kommune. Det at arbeiderene får mer fritid, sterkere sosiale rettigheter og en økende grad av frihet, fører til en betydelig økning i boligproduksjonen i utkantkommunene rundt Oslo. I Bærum forsterkes identiteten som forstadskommune for overklassen betraktelig, mens i Skedsmo blir derimot arbeiderklassen en stadig større gruppering. Dette skifte i kulturell og politisk identitet, legger også opp til en omstilling i boligproduksjonen. Fremveksten av villabebyggelse, sommerhus og hytter blir spesielt fremtredende i Bærum, og gjennom nye transportløsninger i form av t-bane, buss og utbygging av dobbeltspor ved jernbanen, opplever Bærum en kraftig vekst i boligbyggingen. Velferdsstatens fremvekst fører også med seg en bedre boligstandard i Skedsmo, men i motsetning til Bærum bygges det i større grad enklere eneboliger og rekkehus tilpasset arbeiderne og deres familier. De viktigste drivkreftene i løpet av denne perioden er innføringen av nye sosiale reformer, rettigheter og lover samt teknologisk og økonomisk fremgang gjennom utbygging og oppgradering av ny og eksisterende infrastruktur.

1960-1987: Omstilling fra velferdssamfunnet til forbrukersamfunnet

Den økonomiske veksten og det store etterslepet i boligbyggingen i etterkrigstiden, gjør at befolkningstallet og boligbyggingen skyter fart i Bærum og Skedsmo kommune utover 1960- og 1970-tallet. Opphevelsen av bilrasjoneringen i 1960, markerer på mange måter starten på det nye skifte i boligplanleggingen, ved at bilen blir premissgiveren for hvordan boliger lokaliseres på. Dette fører til et spredt utbyggingsmønster, og nye bilbaserte boligområder på vokser frem utenfor de etablerte baneforbindelsene i kommunene.

Det skjer også viktige lovendringer og reformeringer i perioden. Innføringen av ny planlov i 1965 og arbeidet med ny kommunereform, er utover 1960 og 1970-tallet sentrale institusjonelle drivere i bolig- og samfunnsutviklingen. Planlovens krav om å utarbeide en generalplan i alle kommuner, legger opp til en mer rasjonell boligplanlegging, der sosiale og økonomiske forhold skal tillegges stor vekt. For Bærum og Skedsmo sin del, betyr dette at boliger i større grad blir etablert i tilknytning til offentlig og privat tjenesteyting, samt i god tilknytning til grøntarealer og kollektivtransport. Kommunereformen bidrar generelt sett til en sterkere sentralisering i kommunene, og den lokale forvaltningen får også en mer dominerende rolle i arealplanleggingen. Videre utover 1980-tallet tar markedskreftene og den liberalistiske tankegangen gradvis over. Innføringen av ny planlov 1985 og en nedbygging av

den kommunale tomtepolitikken, bidrar sterkt til denne utviklingen. Dette skaper igjen et skifte i boligplanleggingen, der kommersielle aktører tar over rollen som driveren.

Nye planlover i 1965 og 1985, arbeidet med kommunereform på 1960-tallet, privatbilismen inntog i 1960, politikk, utbygging av motorveier og etter hvert økt markedsstyring, er de dominerende drivkreftene i hvordan boligutviklingen lokaliseres på i perioden. Det nye utbyggingsmønsteret skaper etter hvert store belastninger for samfunnet, og marker i så måte skifte til lavutslippssamfunnet i 1987, da begrepet bærekraft blir presentert for første gang.

1987- i dag: Omstilling fra forbrukersamfunnet til lavutslippssamfunnet

Introduksjonen av begrepet bærekraftig utvikling på slutten av 1980-tallet, har ført til omfattende endringer og prioriteringer i den norske boligpolitikken. Boligutvikling gjennom fortetting og transformasjon av områder i nær tilknytning til miljøvennlig kollektivtransport, har preget både Bærum og Skedsmo sin boligplanlegging de siste årene. I Skedsmo blir spesielt åpningen av Gardermobanen og bystatusen til Lillestrøm på slutten av 1990-tallet viktige symboler for det nye skifte. Dette fører til økt vekst i kommunen, og gjennom ny boligpolitikk, blir fortetting og transformasjon av sentrumsområdene i Lillestrøm og Strømmen førsteprioritet i kommunens boligutvikling. For Bærum gir nedleggelsen av Fornebu som hovedflyplass for Oslo, nye muligheter for storstilt boligutvikling. Sandvika blir tildelt bystatus i 2003, og opplever byfornyelse og transformasjon av tidligere næringsarealer utover 2000-tallet. Flere av kollektivknutepunktene langs T-banenettet i Bærum blir fortettet, men motkreftene i grunneierinteressene og politikernes ønske om å bevare bygdepreg setter fortsatt begrensinger for boligutvikling i den etablerte eneboligstrukturen.

I løpet av perioden fra 1987 til i dag, har de sentrale drivkreftene i boligutviklingen i hovedsak kommet gjennom nye lovendringer, politikk, teknologisk fremgang, globalisering og en videre effektivisering og utbygging av infrastruktur. Den regionale planen for Oslo og Akershus, samt arbeidet med ny kommunereform vil i tiden fremover kunne fungere som nye drivkrefter og rammer for hvordan boliger lokaliseres på. Økt fokus på sentralisering og en videre urbanisering av byene, vil stille helt nye krav til hvordan utbyggingsmønsteret skal formes i Osloregionen fremover. Her vil Skedsmo og Bærum kommune måtte belage seg på bli satset på som tyngdepunkt for å kunne avlaste presset på hovedstaden.

8.2 Boliglokalisering og utbyggingsmønster

Skedsmo kommune

I Plansamarbeidets regionale plan for Oslo og Akershus, har Skedsmo kommune med Lillestrøm by, blitt pekt ut som en fremtidig by nr. 2 i Osloregionen. Denne ambisjonen vil legge til rette for en polysentrisk byutvikling av Osloregionen, hvor Lillestrøm får en enda sterkere posisjon som tyngdepunkt i regionens nord-østkorridor. Med utgangspunkt i de analysene som er gjort rundt boliglokalisering i Skedsmo kommune, er det tendenser til at kommunen ikke er klar til å ta posisjonen som en by nr. 2 i Osloregionen. Årsaken til dette innebærer at nye statlige bevilgninger til teknisk og sosial infrastruktur ikke er på plass, noe som er en viktig forutsetning for at Lillestrøm skal kunne vokse seg til å bli en ny regional by i Osloregionen. Hadde bevilgninger ligget til grunn i den videre utviklingen av kommunen, ville de kommunale planmyndighetene hatt bedre forutsetninger til å kunne oppnå de ambisjonene som Plansamarbeidet har foreslått gjennom sin regionale plan.

I dagens situasjon, har de kommunale planmyndighetene i Skedsmo lagt ut en rekke arealer til feltutbygging for småhusbebyggelse på blant annet Skjetten, Kjeller, Skedsmokorset og Strømmen. Dette vil både bidra til å bygge ned LNF-arealer, og samtidig ekspandere omfanget av bilbasert byspredning. En stor andel av den planlagte boligproduksjonen vil gå innunder kategorien byspredning, noe som vil bygge oppunder det tradisjonelle utbyggingsmønsteret som har preget utviklingen av Osloregionen i lang tid (Næss et al. 2011). På en annen side viser også kommunen initiativ til en mer bærekraftig boligutvikling gjennom en satsning på fortetting og transformasjon av spesielt Lillestrøm. I Lillestrøm har kommunen regulert inn et potensielt anslag på mellom 4000-5000 nye leiligheter i løpet av planperioden, og mesteparten vil komme gjennom fortetting og transformasjon. I de regionale føringene for bærekraftig boligutvikling, vil fortetting og transformasjon av Lillestrøm og Strømmen i større grad bidra til å øke kollektivandelen i pendlesituasjoner, samt redusere forurensing, klimagasser og nedbygging av LNF-arealer (Strand et al. 2013, s.22).

Kommunens fremtidige prioriteringer i boliglokalisering blir avgjørende for hvordan utbyggingsmønsteret tar form i kommunen fremover. Ut i fra dataene som har blitt innhentet gjennom analysene, kan man i dagens situasjon, si at det fremtidige utbyggingsmønsteret til Skedsmo fortsatt bærer preg av byspredning, men i kombinasjon med en økt satsning på knutepunktfortetting og byutvikling av Lillestrøm gjennom LSK-strategien.

Bærum Kommune

For Bærums vedkommende har Plansamarbeidet pekt ut Sandvika som en ny regional by i Osloregionen, og Fornebu som et av de viktigste vekstområdene for ny boligutvikling. I tillegg har knutepunktfortetting langs de tre transport-aksene i kommunen, blitt fremstilt som et viktig grep med tanke på å oppnå en høyere andel kollektivreisende i Bærum kommune (Plansamarbeidet 2014, s.21). Plansamarbeidet legger altså opp til en strategi som både baserer seg på en polysentrisk byutvikling av Sandvika og fortetting i mange knutepunkter.

I analysen som tok for seg de fremtidige valgene i boliglokalisering, kommer det frem at mesteparten av boligproduksjonen i Bærum, vil komme gjennom fortetting og transformasjon av eksisterende småhus- og næringsbebyggelse, samt parkeringsarealer. Mellom 80-90 % av den fremtidige boligproduksjonen vil i følge de kommunale planmyndighetene bli satt opp som leiligheter, noe som med god margin forholder seg til de anbefalingene som er gitt av prognosesenterets utredninger for fremtidig boligbehov i Bærum.

For at Sandvika skal kunne fremstå som et betydelig regionalt tyngdepunkt, som kan avlaste noe av presset på Oslo, er derimot en boligvekst på ca 2000 nye leiligheter innen 2030, noe defensivt. Til sammenligning har Lillestrøm gjennom kommunens planbestemmelser åpnet opp for en boligvekst på mellom 4000-5000 nye leiligheter (Skedsmo kommune 2015a, s.20-21). Disse anslagene er foreløpig svært usikre, men hvis Sandvika skal ta en posisjon som en ny regional by i vestkorridoren, må boligbyggingen øke betraktelig. På grunnlag av dette kan man derfor ikke si at Bærum legger opp til en polysentrisk byutvikling med Sandvika som hovedby. Gjennom intervjuene var inntrykket også at dette ikke var en ønsket utvikling fra planmyndighetenes side. Årsaken til dette ble begrunnet i befolkningen og lokalpolitikernes ønske om å bevare den identiteten Bærum har med bygdepreg og eneboligstruktur.

Det finnes også eksempler på boligutbygging som vil bidra til byspredning i kommunen. Dette gjelder spesielt område Fossum på grensa til Oslo, hvor kommunen har åpnet opp for å bygge ut det tidligere industriområde Fossum bruk til et større transformasjonsområde for boligutvikling. Område er ikke tilknyttet banenettet i kommunen, og kollektivtilbudet er generelt svakt. Foreløpig er planene for Fossum satt på vent, grunnet en innsigelse fra fylkesmyndighetene, og vil med stor sannsynlighet ikke bli bygd ut i løpet av planperioden. Dette er et godt eksempel på hvilken makt fylkeskommunen har i norsk planlegging, gjennom sin innsigelsesmyndighet. Uten om Fossum, kan man også se tendenser til noe spredt boligvekst på Vøyenenga og Bærums verk. I tillegg er det foreslått noen større utbygginger på

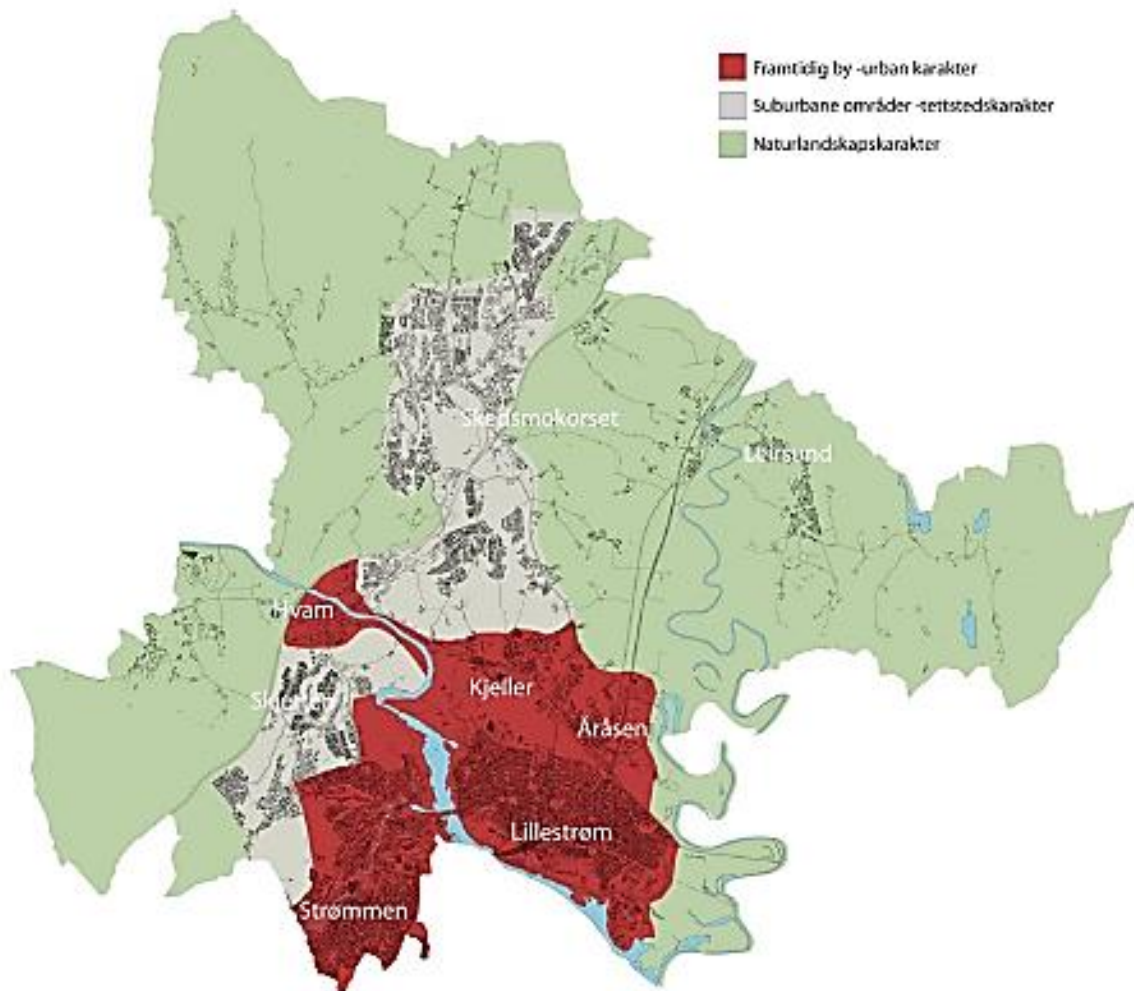
dyrkbare jordbruksarealer langs Kolsåsbanen, men disse planene er i følge kommunen foreløpig skrinlagt grunnet vernehensyn. Oppsummert er kommunens visjoner om fremtidig utbyggingsmønster i stor grad basert på fortetting i mange knutepunkter, med innslag av noe vedlikeholdsvekst som vil bidra til spredt utbygging. En større byutvikling, hvor Sandvika blir en ny regional by i Osloregionen, er generelt sett lite ønsket fra kommunens side.

8.3 Arealstrategi og planrelaterte virkemidler

Skedsmo kommune

Den fremtidige boligutviklingen i Skedsmo kommune vil i hovedsak basere seg etter prinsippene som er gitt i den såkalte LSK-strategien. I denne strategien åpner kommunen opp for muligheten til at Lillestrøm, sammen med Strømmen og Kjeller kan bli en felles integrert by i kommunen. Således bygger kommunens arealstrategi oppunder de målsetningene om at Lillestrøm kan bli en by nr. 2 i Osloregionen, men dette avhenger selvsagt av politikernes vedtak om bevilgninger til ny infrastruktur. Pr. i dag virker det som om LSK-strategien er noe motstridende til den utviklingen som er innregulert i kommunens arealplankart fremover. Som tidligere nevnt har kommunen lagt ut en rekke arealer til fremtidig feltutbygging utenfor stasjonsnære områder, noe som i prinsippet ikke følger målsetningene i strategien om at veksten skal komme innenfra og ut, og ikke motsatt (Skedsmo kommune 2015b, s.9). På en annen side legger kommunen opp til økt boligvekst innenfor det avgrensede området som er forbeholdt urban utvikling, og hvis den anslåtte boligveksten i Lillestrøm sentrum blir en realitet, fungerer strategien etter formålet den er gitt.

For de områdene som befinner seg utenfor LSK-triangelet, har kommunen i utgangspunktet ikke en spesielt klar strategi for hvordan utvikling skal skje fremover. Områder som Skedsmokorset og Skjetten har i dag en dårlig tilknytning til banenettet, og fungerer mer som selvstendige tettsteder. Et sentralt dilemma for kommunens planavdeling, er derfor om slike tettsteder skal få lov til å vokse, da det kommer i konflikt med målsetningene om mindre bilbasert byspredning. For at kommunen skal kunne legge til rette for en mer bærekraftig utvikling av boliger, må slike tettsteder i større grad nedprioriteres som satsningsområder. Dette har vist seg å være vanskelig, og gjennom feltutbygging og vedlikeholdsvekst, underbygger kommunen en strategi der bilbaserte områder fortsetter å vokse. Skedsmo kommune står i realiteten overfor et viktig veivalg, hvor planmyndighetene og politikerne må bestemme seg for hvilken retning prioriteringene i boligutviklingen skal ta fremover.



Figur 41: På kartet ser vi en oversikt over Skedsmo kommunes strategi for hvor fremtidige urbane og suburbane karakterer, samt naturlandskap skal ligge i kommunen (Skedsmo kommune 2011).

Når det gjelder bruken av planrelaterte virkemidler i implementeringen av ny boligutvikling, er områdereguleringsplanen et sentralt verktøy som Skedsmos planavdelingen bruker. I dag foreligger det blant annet 2 sentrale områdeplaner for Lillestrøm og Strømmen øst. Hovedårsaken til at kommunen velger å bruke områdereguleringsplaner i utviklingen av Strømmen og Lillestrøm, er fordi kommunen selv vil få en sterkere involvering og kontroll over utviklingen av områdene. Dette bidrar til å øke kompetansen i kommunens planavdeling, og samtidig legge grunnlaget for bedre vurderinger i større og mer komplekse områder. Detaljregulering brukes i større grad på mindre prosjekter, mens kommunedelplaner i hovedsak brukes som tematiske planer som bygger oppunder ulike strategier kommunen har til for eksempelvis transport, sykkel, idrett, osv.

Bærum Kommune

Den politisk valgte arealstrategien for Bærum går under navnet «balansert utvikling», og har til formål å styre boligbyggingen mot fortetting i hoved-utbyggingsretningene Fornebu, Fossum og Sandvika-Franzefoss (Bærum kommune 2012a, s.7). Når det gjelder den øvrige boligbyggingen så skal den sentreres i tilknytning til kollektivknutepunkter som ligger til eksisterende banenett. Ellers skal det føres en spesielt restriktiv utbyggingspolitikk i etablerte områder med småhus- og rekkehusbebyggelse (Bærum kommune 2013, s.1).

Ut i fra analysene som er gjort virker det som om planmyndighetene i Bærum forholder seg på en god måte til sin egen arealstrategi. Planmyndighetene legger i stor grad opp til en forsterket boligvekst i både Sandvika og Fornebu, men potensialet i disse områdene er muligens vesentlig større enn det kommunen legger opp til i planperioden. I så måte forholder de seg i liten grad til den regionale planens visjoner om at Bærum skal ta en stor andel av den fremtidige veksten i regionen. Dette gjenspeiles for øvrig i kommunens begrensede målsetninger, med en årlig boligproduksjon på ca 600 boliger, noe som er nesten halvparten av hva boligbehovet er med en forsterket vekst i vestkorridoren. Slike tall er i utgangspunktet svært usikre, så det er nødvendigvis ikke en reell målestokk for den årlige boligveksten. Utenom dette er kommunen restriktiv til utbygging i den etablerte eneboligstrukturen, og fortetting i knutepunkter langs t-banen virker å være prioritert i andre rekke.

Planmyndighetene i Bærum har i likhet med Skedsmo sin planavdeling, benyttet seg av områdeplaner i gjennomføringen av større boligutbygginger de siste årene. I dag foreligger det blant annet områdeplaner for Sandvika, Stabekk og Fossum, og sammen med private aktører skapes det en bedre samordning mellom de ulike interessene i områdene. Kommunen argumenterer også her for positive erfaringer med et tettere privat samarbeid og involvering i hele planprosessen. Bruken av kommunedelplaner er i likhet med Skedsmo basert på tematiske avgrensninger i kommunen (kultur, osv), men det foreligger også en kommunedelplan for Fornebu som er rettslig bindende. Denne planen ble vedtatt på slutten 1990-tallet, da det var vanligere å bruke kommunedelplaner ved større områdeutviklinger.

8.4 Vurdering av kommunenes forhold til regional plan

Gjennom analysene og sammenligningen har man dannet seg et inntrykk av hvordan de kommunale planmyndighetene i Skedsmo og Bærum forholder seg til den regionale planen i Oslo og Akershus. Ut i fra dette kan man også si noe om i hvilken grad det legges til rette for en bærekraftig boligutvikling, og hvem av kommunene som har best forutsetninger for å ta i mot vekst og eventuelt skape en by nr. 2 i Osloregionen.

Funnene i analysen tyder på at hverken Bærum eller Skedsmo kommune pr. dags dato, er klar til å ta en betydelig andel av den regionale befolkningsveksten i Osloregionen fremover. For Bærum sin del bunner dette i et ønske fra befolkningen og politikernes side om å bevare kommunens identitet som bygd. Motkreftene som ligger i den etablerte eneboligstrukturen og velforeningenes/grunneiernes innflytelse på den lokale arealbruksutviklingen, er med på å begrense handlingsrommet til de kommunale planmyndighetene i boligplanleggingen. Dette har gjort det krevende å bygge opp under en strategi som vil skape et utbyggingsmønster som er bærekraftig med tanke på å redusere de negative effektene av økt areal- og transportbehov.

Ambisjonene til Bærums planmyndigheter er å konsentrere boligutviklingen i flere av kommunens kollektivknutepunkter, og ikke spesifikt legge opp til en storstilt byutvikling ved Sandvika. I tillegg har kommunen tilgang til en arealreserve på Fornebu, som i og for seg har potensialet til å bli en ny by i Osloregionen. Spørsmålet er om arealstrategien til Bærum på sikt kan skape en ny by, hvor nettverket av knutepunkter, lokalsentre og småbyer langs kollektivaksene til sammen danner en ny polysentrisk storby i Osloregionen. Viktige betingelser for at dette skal kunne muliggjøres, er at transportinfrastrukturen, og da spesielt T-banen, får en førende rolle i å binde sammen tettstedene til en felles by. Det er i utgangspunktet ingen tvil om at Bærum kommune har forutsetningene som skal til for bli et betydelig tyngdepunkt som bygger oppunder en flerkjernet utvikling av Osloregionen. Kommunen har i dag ca 120 000 innbyggere, og i tillegg et godt integrert kollektivtransportsystem med utviklingspotensial. Klarer de kommunale planmyndighetene å utnytte de drivkreftene som allerede finnes i kommunen, og samtidig finne løsninger på hvordan motkreftene kan håndteres, er mulighetene for å oppnå en flerkjernet byutvikling gode. Men i dagens situasjon forholder kommunens myndigheter seg i begrenset grad til de ambisjonene og føringene som er gitt i regional plan for Oslo og Akershus.

Skedsmo kommunene virker heller ikke særlig klar for de omstillingene som Plansamarbeidet fremmer gjennom den regionale planen. Mange har ment at Skedsmo og Lillestrøm med sin strategiske posisjon som knutepunkt med nærhet til Gardemoen, har de beste forutsetningene for å bli en by nr. 2 i Osloregionen (Hallingstorp 2012). I utgangspunktet virker både lokalpolitikere og de kommunale planmyndighetene positive til ideen om en by nr. 2 på Lillestrøm, gjennom den såkalte LSK-strategien. Men den store utfordringen er bare å få de økonomiske bevilgningene og viljen fra politisk hold til å gjennomføre planene.

Innenfor det såkalte LSK-triangelet bor det i dag ca 30 000 innbyggere, hvorav 13 000 i Lillestrøm by, 10 000 på Strømmen og 7000 på Kjeller. For å bygge opp et betydelig regionalt tyngdepunkt innenfor dette avgrensede området, kreves det både gode og arealeffektive plangrep, samt en konsekvent prioritering i hvor man velger å lokalisere fremtidig arealbruk. Dette innebærer at de andre tettstedene utenfor LSK-triangelet må nedprioriteres, og mer sentraliserte områder rundt kollektivknutepunktene prioriteres som fremtidige vekstområder. Slik som situasjonen er nå, forholder kommunens planmyndigheter seg i mindre grad til LSK-strategien, da omfanget av feltutbygging og byspredning fortsatt er for stort. Men det finnes elementer i kommunens valg som vil kunne være med på å bygge opp Lillestrøm til å bli et større regionalt tyngdepunkt i Osloregionen. Dette vil kreve en sterk politisk gjennomføringsvilje og en målrettet styring av veivalg som vil skape en omstilling til et mer bærekraftig utbyggingsmønster.

9 Styringssystemet og regional plan i et kritisk perspektiv

Det empiriske arbeidet som er gjort i del I, har tatt for seg det norske styringssystemet og regional planlegging sammen med erfaringer hentet fra den danske plankonteksten. Denne delen av oppgaven vil sammen med del II gi en kort refleksjon av delspørsmål 3:

3. Hvilken instrumentelle funksjon har regional plan og hvilken rolle har fylkesmyndighetene i å fremme en mer bærekraftig lokalisering av boliger i Osloregionen?

Erfaringene som er hentet fra det danske styringssystemet vil supplere drøftingen.

Besvarelsen av de tre delspørsmålene vil til sammen legge grunnlaget for besvarelsen av oppgavens hovedproblemstilling.

9.1 Den regionale planens funksjon og fylkesmyndighetenes rolle

Det er i utgangspunktet for tidlig å si hvilken innvirkning regional plan for Oslo og Akershus vil ha for den fremtidige utviklingen av Osloregionen. Planen ble nylig vedtatt i desember 2015, og det vil ta tid før virkningene av den slår inn på kommunenes arealbruksutvikling. Men ut i fra de analysene som har blitt gjort, kan man danne seg et inntrykk av hvilken funksjon planen vil komme til å få og hvilken rolle fylkesmyndighetene vil ha fremover.

Den regionale planen for Oslo og Akershus er pr. i dag ikke en juridisk bindende plan for den lokale og regionale areal- og transportplanleggingen i Osloregionen. Derimot har planen en styrende og veiledende funksjon, som gjør at kommunene er pålagt å følge de retningslinjene og føringene som ligger til grunn i planen. Hvis disse ikke følges opp gjennom at kommunen gjør valg som strider mot intensjonene i planen, kan fylkesmyndighetene benytte seg av sin innsigelsesmyndighet for å forhindre at uønsket utvikling finner sted. Eksempelvis har dette blitt illustrert i analysene gjennom innsigelse på planene for boligutvikling ved Fossum bruk i Bærum kommune og Leirsund stasjon i Skedsmo kommune. I disse sakene mente blant annet fylkesmyndighetene at boligplanene ikke tilfredstilte de føringene som er satt i regionale føringer om bærekraftig boliglokalisering og bevaring av LNF-områder, noe som har medført at planene foreløpig er satt på vent. Dette er et godt eksempel på hvilken rolle fylkesmyndighetene har i dagens arealplanlegging, ved å være en overgripende kontroll- og innsigelsesmyndighet for den lokale arealbruksutviklingen. Denne rollen har for øvrig blitt kritisert fra flere hold, ved at den begrenser det lokale selvstyret og samtidig bidrar til ineffektive planprosesser. Det finnes flere eksempler på saker der innsigelsesmyndigheten har

blitt misbrukt og benyttet til feil formål, men på en annen side er dette virkemiddelet en nødvendighet for å kunne begrense omfanget av byspredning og annen uønsket utvikling.

Et annet virkemiddel som fylkesmyndighetene benytter for å ivareta regionale interesser, er planbestemmelser. Slike bestemmelser er tidsbegrensede og juridisk bindende, og har til formål å gi noen overordnede rammer for hvordan kommunenes arealbruksutvikling skal tilpasses regionale hensyn og interesser. Dette virkemiddelet har en viktig funksjon med hensyn til å kunne samordne de regionale interessene til kommunene, slik at man lettere kan unngå unødvendige innsigelsessaker. Oppsummert har det regionale styringsnivået en betydelig makt og innflytelse på boligplanleggingen i Norge, men det foreligger et behov for en mer effektiv virkemiddelbruk som forhindrer lange og unødvendige planprosesser. Det er muligens her den regionale planen vil spille en viktig rolle i tiden fremover.

9.2 Det danske styringssystemet til sammenligning

Noe av poenget med å sammenligne det norske styringssystemet med Danmark sitt, har vært å få en bedre forståelse av hvordan omstillinger i institusjonelle systemer kan fungere som drivere i å fremme en mer bærekraftig boligplanlegging. Dette kan ses opp mot teoriene om stivhengighet ved at valgene vi tar i dag, er avgjørende for de valgene vi tar i fremtiden. Den regionale planen kan derfor ses på som et sentralt bidrag i arbeidet med omstillingen til lavutslippssamfunnet. Perspektiver fra den danske plankonteksten, vil derfor hjelpe til med å gi nye synsvinkler på bruken av overordnede virkemidler i planleggingen.

Som tidligere nevnt, har Danmark nylig godt gjennom en omfattende reformprosess som har gitt store endringer i plansystemet og den territorielle strukturen. Stor-Københavns fingerplandirektiv er et direkte utspring fra denne prosessen, og har sammen med kommunesammenslåinger bidratt til en sterkere sentralisering av boligbebyggelsen i Københavnregionens kommuner. Fingerplandirektivet er i motsetning til Osloregionens regionale plan, et statlig juridisk bindende direktiv som gir et førende rammeverk for kommunenes arealbruksutvikling. Innenfor dette rammeverket er det lagt inn regulerende soneinndelinger og bestemmelser som har tvunget kommunene til å lokalisere arealbruken på en mer bærekraftig og hensiktsmessig måte. Prinsippene som følges i dette direktivet har vist seg å være svært effektive når det kommer til å forhindre bilbasert byspredning. Den regionale planen for Oslo og Akershus har muligens noe å lære her, ved å gi klarere og strengere retningslinjer og bestemmelser for hvordan arealbruk skal lokaliseres. Spørsmålet er bare om dette er en ønsket utvikling, da det vil begrense det lokale selvstyre i kommunene betraktelig.

Norge går også igjennom en tilsvarende reformprosess som Danmark har gjort i disse dager, hvor målsetningen er å slå sammen kommuner for å bygge oppunder en sterkere lokal forvaltning og sentralisering av samfunnet. Denne reformprosessen kan sammen med den regionale planen spille en viktig rolle for å kunne oppnå en mer bærekraftig lokalisering av boliger gjennom et sterkere fokus på sentralisering og byutvikling. Sammen med kommunereformen vil den regionale planens visjoner om en flerkjernet bystruktur i Osloregionen bli enklere å gjennomføre, da kommunesammenslåinger i regionen vil kunne sørge for at ingen kommuner er mindre enn at den inneholder en by. Dette kan spesielt være aktuelt for Skedsmo kommune, der sammenslåinger med andre nabokommuner vil bygge oppunder Lillestrøm som hovedby i en ny storkommune. Dette vil muligens føre til at de sammenslåtte kommunene klarer å se byene som et felleseie på tvers av kommunegrensene (Aarhaug & Nore 2015, s.48).

10 Oppsummering og konklusjon

Formålet med denne studien har vært å undersøke i hvilken grad den regionale planen for Oslo og Akershus kan bidra til at kommunale planmyndigheter i Skedsmo og Bærum legger til rette for en mer bærekraftig lokalisering av boliger. Ved å undersøke kommunens historiske, nåværende og fremtidige boligsituasjon og utvikling, har man avdekket hvilke drivkrefter som har vært med på forme dagens utbyggingsmønster, samt hvordan kommunene forholder seg til den regionale planens prinsipper om en flerkjernet byutvikling av regionen. Undersøkelsen av dette har blant annet gitt en forståelse av hvorfor det er behov for en ny retning i utviklingen av Osloregionen, og hvilken funksjon den regionale planen har i å fremme en bærekraftig lokalisering av boliger på lokalt nivå.

Den historiske utviklingen i kommunenes arealbruk, har vært med på å skape mange av de utfordringene vi har i dagens Osloregion. Det bilbaserte og spredte utbyggingsmønsteret som vokste frem gjennom store deler av 1900-tallet, er på mange måter opphavet til behovet for en ny retning i utviklingen av samfunnet. Fylkesmyndighetene med sin regionale plan og arbeidet med ny kommunereform spiller her en viktig pådriverrolle i å få til en omstilling, der regionen kan utvikle seg til å bli mer bærekraftig med hensyn til å redusere en videre utbredelse av et spredt og bilbasert utbyggingsmønster. For å kunne få til dette må bruken av virkemidler på overordnet nivå muligens bli sterkere, slik at kommunene får strengere rammer i arealbruksutviklingen. I denne sammenheng kan vi se til Danmarks kommunereformprosess og Stor-Københavns fingerplandirektiv, som har bidratt til en sterkere sentralisering og et

juridisk bindende rammeverk for hvordan arealbruksutviklingen skal bli mer bærekraftig. En slik omstillingsprosess vil i tiden fremover være avgjørende for om kommuner som Skedsmo og Bærum vil ta posisjonen som betydelige tyngdepunkter i en flerkjernet Osloregion.

Funnene i analysen tyder på at hverken Skedsmo eller Bærum kommune pr. i dag ikke er klar for en ny omstilling som bygger oppunder en flerkjernet bystruktur i Osloregionen.

Myndighetene i Skedsmo har uttalt at de er villig til å bygge opp Lillestrøm som en by nr. 2 i Osloregionen, men manglende statlige bevilgninger til infrastruktur og feil prioriteringer i boliglokalisering, tilsier at dette blir vanskelig å gjennomføre med det første. For Bærums del er både myndighetene og befolkningen lite villig i å omstille seg til en flerkjernet struktur, selv om forutsetningene med infrastruktur er gode. Bevarelsen av bygdepreget og eneboligstrukturen i kommunen er hovedårsaken til at Bærums ikke vil omstille seg til en flerkjernet struktur.

Det er enda for tidlig å si hvilken innvirkning den regionale planen vil ha i å legge til rette for en mer bærekraftig lokalisering av boliger i kommunene. Men det er i utgangspunktet ingen tvil om at planen i tiden fremover vil være et sentralt verktøy og et avgjørende veivalg i omstillingen til en mer bærekraftig utvikling av Osloregionen. De politiske myndighetenes prioriteringer og veivalg er det som til syvende og sist vil avgjøre om regionen vil utvikle seg til å bli en bærekraftig og konkurransedyktig hovedstadsregion. Om dette er en ønsket utvikling fra politisk hold gjenstår å se, men den regionale planen har iallfall lagt grunnlaget for en viktig debatt om hvilken retning Osloregionen skal ta fremover.

11 Referanseliste

- Aarhaug, J. & Nore, N. (2015). Flerkjernet utvikling i Osloregionen - er vi på rett kurs? *Plan*.
- Aarsæther, N. (2015). Upublisert manuskript. Kommune-Norden: Det kommunale sjølstyret si betydning for velferd og samfunnsutvikling.
- Akershus Fylkeskommune. (2014). *Sakskart til møte i fylkesutvalg 15.09.2014*. Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Oslo: Akershus fylkeskommune.
- Albrechts, L., Healey, P. & Kunzmann, K. (2003). Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe. *Journal of the American Planning Association*, 69 (2): 113-129.
- Albrechts, L. (2004). Strategic (Spatial) Planning Reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31 (5): 743-758.
- Amdam, J., Halvorsen, L. J. & Bakke, G. (2014). Alternativer for regionalt folkevalgt nivå. Volda: Møreforskning.
- Andresen, E., Henningsen, R., Kval, K.-E. & Walle, M. (2007). *Individ og fellesskap: sosiologi og sosialantropologi*. Oslo: Cappelen.
- Askeland, B. (2004). Om analogi og abduksjon. *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 117 (04-05).
- Asplan Viak. (2014). Senteranalyse for Bærum kommune: utgave 2.
- Baldersheim, H. (2012). *Formannskapslovene: skiftende vilkår for lokalt sjølvstyre 1837-2012*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Barlindhaug, R., Holm, A., Nordahl, B. & Renå, H. (2014). *Boligbygging i storbyene : virkemidler og handlingsrom*. NIBR-rapport b. 2014:8. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Bentzrød, S. B. (2016). Slik blir fremtidens Oslo og Akershus. *Aftenposten*. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Slik-blir-fremtidens-Oslo-og-Akershus-8300096.html> (sett: 05.02.2016).
- Berglund, G., Anmarkrud, J. A., Gunnufsen, E., Moe, E., Hoelsæter, N. F. & Traaholt, A. (2013). Konsekvensbeskrivelser av alternativene: Nedbygging av arealverdier. Oslo: Plansamarbeidet i Oslo og Akershus.
- Beunen, R., Van Assche, K. & Duineveld, M. (2014). *Evolutionary Governance Theory : Theory and Applications*. Evolutionary Governance Theory. Cham: Springer International Publishing.

- Butenschøn, P. (2015). Tre spørsmål om millionbyen Oslo. *Aftenposten*. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/kultur/Tre-sporsmal-om-millionbyen-Oslo-8002369.html> (sett: 29.03.2016).
- Bærum kommune. (2012a). *Grunnlagsdokument for Planstrategi*. Sandvika: Bærum kommune.
- Bærum kommune. (2012b). *Rik på historie - et riss av kulturhistoriens fysiske spor i Bærum*. Sandvika: Bærum kommune.
- Bærum kommune. (2013). *Arealstrategi for Bærum kommune*. Sandvika Bærum.
- Bærum kommune. (2014). *Planbeskrivelse - Høringsutkast: Kommuneplanens arealdel 2015-2030*. Sandvika: Bærum kommune.
- Bærum kommune. (2015a). *Kommuneplanens arealdel 2015-2030 - 2.gangsbehandling*. Sandvika: Bærum kommune.
- Bærum kommune. (2015b). *Stedsanalyse: Områderegulering Stabekk sentrum*. Sandvika: Bærum kommune.
- Christiansen, P. & Loftsgarden, T. (2011). *Drivers behind urban sprawl in Europe*, 1136/2011. Oslo: Institute of Transport Economics.
- Fredricsson, C. & Smas, L. (2013). En granskning av Norges planeringssystem: Skandinavisk detaljplanering i ett internasjonelt perspektiv. Stockholm: NORDREGIO
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus. (2015). *Bærum kommune - områdeplan Fossum - Fylkesmannens uttalelse*. Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Oslo.
- Galbraith, J. K. (1970). *Overflodssamfunnet The affluent society*. Oslo: Gyldendal.
- Galland, D. & Elinbaum, P. (2015). Redefining territorial scales and the strategic role of spatial planning. *Disp-the Planning Review*.
- Galland, D. & Enemark, S. (2015). The Danish national spatial planning framework: Fluctuating capacities of planning policies and institutions. *en: KNAPP, Gerrit*.
- Galster, G., Hanson, R., Ratcliffe, M. R., Wolman, H., Coleman, S. & Freihage, J. (2001). Wrestling sprawl to the ground: defining and measuring an elusive concept. *Housing policy debate*, 12 (4): 681-717.
- Gjøv, H. M., Haugen, M. J., Sunde, H., Schmidt, L. & Bettum, O. (2015). Planrådsgruppens rapport om økt utnyttelse på Fornebu.
- Hallingstorp, L. P. (2012). Lillestrøm må tredobles *Romerikes blad*. Tilgjengelig fra: <http://www.rb.no/lokale-nyheter/lillestrom-ma-tredobles/s/1-95-6083348> (sett: 26.04.2016).
- Hals, H. (1978). *Lillestrøms historie: 1*. Lillestrøm: Skedsmo kommune.

- Hanssen, G. S., Hofstad, H. & Saglie, I.-L. (2015). *Kompakt byutvikling : muligheter og utfordringer*. Oslo: Universitetsforl.
- Hartoft-Nielsen, P. (2009). Fingerplan 2007 – overordnet grundlag for Københavnsområdets byudvikling. *Plan*, 41 E (03-04).
- Healey, P. (2009). In Search of the “Strategic” in Spatial Strategy Making 1. *Planning Theory & Practice*, 10 (4): 439-457.
- Jensen, S. A. (1990). *Fingerplanen: Tilblivelsen, oplevet fra gulvet 1945-50*. Byplanhistoriske noter, b. 21. København: Dansk Byplanlaboratorium.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3. utg. utg. Oslo: Abstrakt forl.
- Johnsen, M. (2016). Fornebu kan få 11.000 boliger. *Budstikka*. Tilgjengelig fra: <http://www.budstikka.no/fornebu/fornebu-utbygging/obos/fornebu-kan-fa-11-000-boliger/s/5-55-236884> (sett: 19.04.2016).
- Kjærdsdam, F. (2006). *Byplanlægningens historie*: Aalborg Universitetsforlag.
- Kleven, T. (2011). *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging : norsk kommuneplanlegging 1965-2005*. Trondheim: Tapir akademisk.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*, b. H-2/14. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kuhnle, S. (1983). *Velferdsstaten*. Fakta om Norge. Oslo: Tiden.
- Lavik, M. (2015). Den danske reformasjonen. *Stat & Styring*, 24 (01).
- Lynch, K. (1961). The pattern of the metropolis. *Daedalus*, 90 (1): 79-98.
- Miljøministeriet. (2013a). *Fingerplan 2013: Hovedbudskaber*. Miljøministeriet. København Naturstyrelsen.
- Miljøministeriet. (2013b). *Fingerplan 2013: Landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning*. Miljøministeriet. København Naturstyrelsen.
- Miljøverndepartementet. (2009). *Planlegging etter plan- og bygningsloven - brosjyre/veiledning*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Myhre, J. E. & Tønnesson, K. (1982). *Bærum : 1840-1980*. Oslo: Universitetsforl.
- Nordahl, B. I. (2012). *Boligmarked og boligpolitikk*. Trondheim: Akademika.
- Nordahl, B. I. (2015). Byggegrunn i pressområder - Har kommunene noen rolle? *Plan*, 46 ER (06).

- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. The Political economy of institutions and decisions. Cambridge: Cambridge University Press.
- Næss, P., Næss, T. & Strand, A. (2011). Oslo's Farewell to Urban Sprawl. *European Planning Studies*, 19 (1): 113-139.
- Osloregionen. (2008). *Samordnet areal- og transportstrategi for Osloregionen*. Oslo: Osloregionens sekretariat.
- Ot.prp. nr. 10. (2008-2009). *Lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)* Kommunal- og regionaldepartementet. Oslo: Akademika.
- Pedersen, I.-A., Kuvås, J. & Auganes, H. G. (1986). *Strategisk planlegging i offentlig virksomhet*. Trondheim: Tapir.
- Plansamarbeidet. (2014). *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus - Utkast*. Oslo: Oslo og Akershus fylkeskommune.
- Prognosecenteret. (2013). Boligutredning: Plansamarbeidet i Oslo & Akershus. Tilgjengelig fra: <https://dl.dropboxusercontent.com/u/16511335/Konsekvensbeskrivelse%20%20-%20boligmarked.pdf> (sett: 08.02.2016).
- Silverman, D. (2011). *Interpreting qualitative data : a guide to the principles of qualitative research*. 4th ed. utg. Los Angeles: SAGE.
- Skedsmo kommune. (2010). Utviklings- og fortetningsplan for Strømmen Øst. Lillestrøm: Skedsmo kommune
- Skedsmo kommune. (2011). Lillestrøm - Mulighetsstudie i Strakks-området. Lillestrøm: Skedsmo kommune.
- Skedsmo kommune. (2013). Planbeskrivelse Lillestrøm Øst: Områderegulering et samarbeid mellom Skedsmo kommune og blå arkitektur landskap ab. Lillestrøm.
- Skedsmo kommune, Eiendomsgruppen AS, Taraldset eiendom, Plantax AS & Blå Arkitektur AB. (2013). Lillestrøm sentrum: Områdereguleringsplan for Lillestrøm Øst.
- Skedsmo kommune. (2015a). *Kommuneplan 2015-2026: Arealdelen - Planbestemmelser*. kommune, S. Lillestrøm.
- Skedsmo kommune. (2015b). *Kommuneplanen 2015-2026: Arealdelen - Planbeskrivelse*. Lillestrøm: Skedsmo kommune.
- Skedsmo kommune. (2015c). *Kommuneplanen 2015-2026: Samfunnsdelen - Utvikling i Skedsmo - Mål og strategier* Lillestrøm: Skedsmo kommune.
- Slottemo, H. G. (2013). Mening og materialitet i lokal tettstedsutvikling.: Eksempler fra Lillestrøm og Strømmen på 1940- og 1950-tallet. *Heimen* (03 ER).

- Strand, A., Engebretsen, Ø., Kwong, C. K., Isberg, L. & Christiansen, P. (2013). Sluttrapport: Transportkonsekvenser av ulike utbyggingsalternativer i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Taylor, N. (1998). *Urban planning theory since 1945*. London: Sage Publications.
- Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual review of political science*, 2 (1): 369-404.
- WCED. (1987). *Our common future*. Oxford: World Commission on Environment and Development, Oxford University Press.
- Wildavsky, A. (1973). If planning is everything, maybe it's nothing. *Integrating Knowledge and Practice to Advance Human Dignity*, 4 (2): 127-153.
- Winge, N. K. (2013). *Kampen om arealene : rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning*. Oslo: Universitetsforl.

11.1 Figur- og tabelloversikt

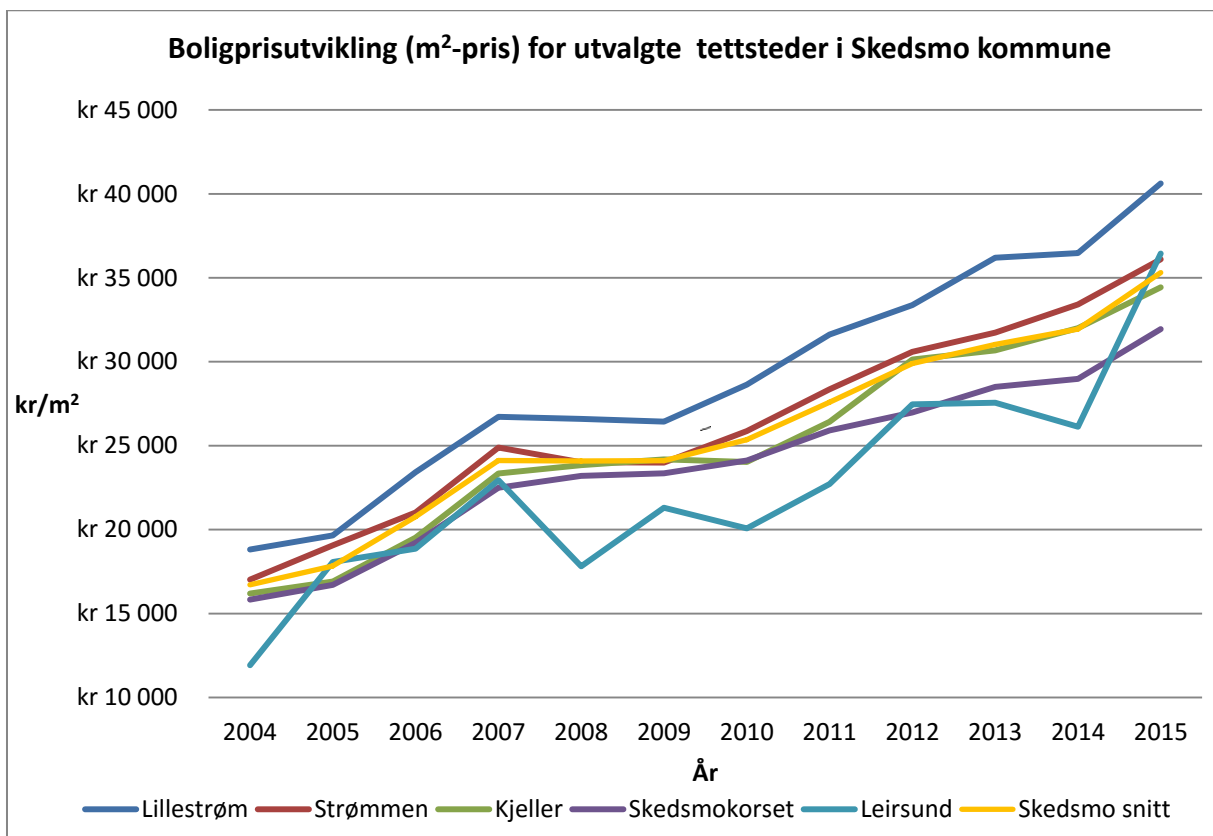
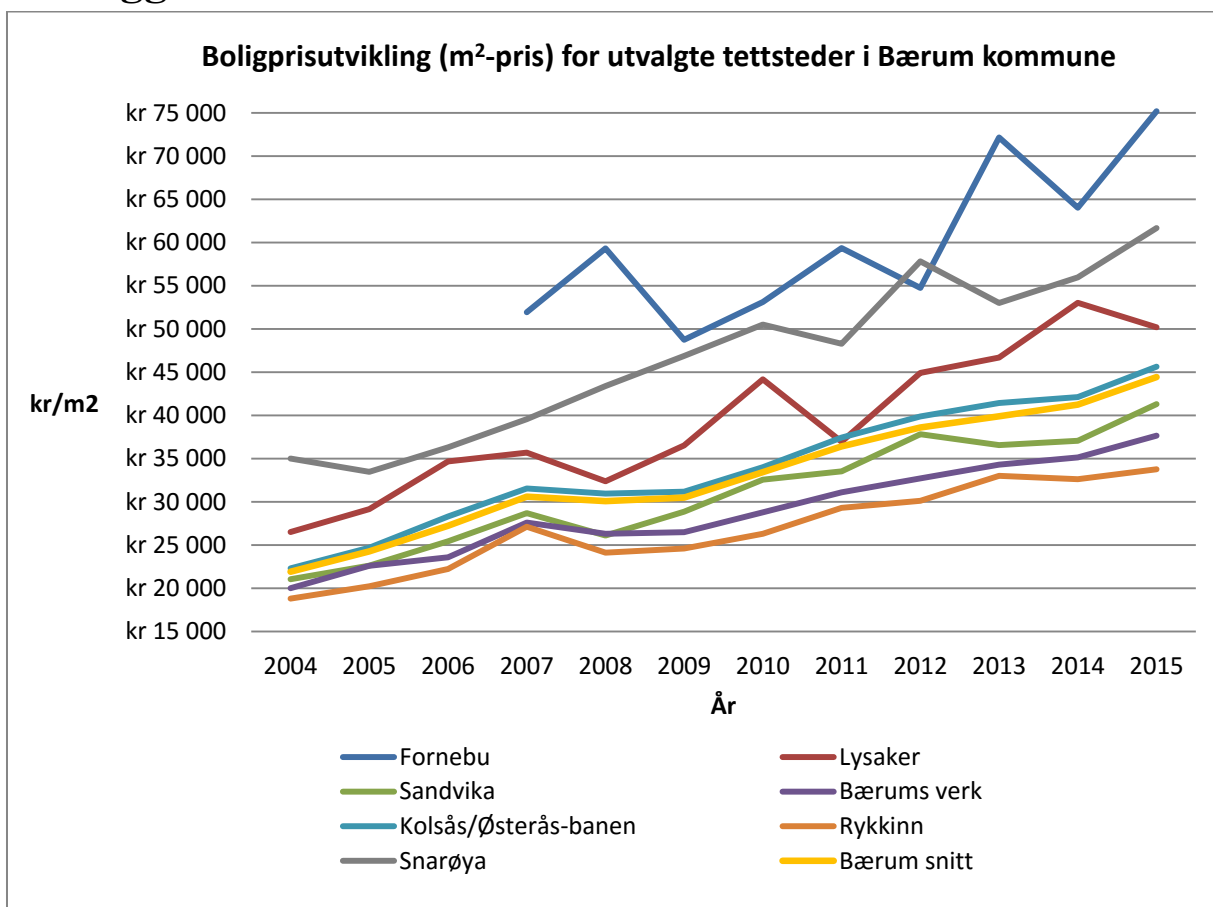
Figur	Figurtekst	Side	Kilde
-	Forsidebilde – Regional plan for Oslo og Akershus	s.2	Plansamarbeidet.no
1	Historisk og fremskrevet befolkningsvekst i Osloregionen	s.10	Plansamarbeidet.no
2	Alternative modeller for fremtidig utbyggingsmønster	s.18	Plansamarbeidet.no
3	Oversikt over det norske plansystemets oppbygning	s.29	(Fredricsson & Smas 2013, s.21)
4	Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus	s.32	Plansamarbeidet.no
5	Oversikt over det danske plansystemet	s.35	(Fredricsson & Smas 2013, s.42)
6	Fingerplanen i Stor-København 1947	s.38	(Kjærdsdam 2006, s.115)
7	Oversiktskart av Stor-Københavns fingerplan fra 2013	s.39	Ertgis.dk
8	Kart over Skedsmos plassering i hovedstadsregionen	s.46	Egenprodusert – bakgrunnskart wikipedia (Skedsmo kommune)
9	Sektordiagram – boligtypefordeling i Skedsmo kommune	s.47	Egenprodusert – tallkilde: Statistikkbanken i Akershus
10	Søylediagram – antall fullførte boliger i Skedsmo kommune	s.48	Egenprodusert – tallkilde: Statistikkbanken i Akershus
11	Kart over Skedsmo før 1837. Informasjonen i kartet er hentet fra en rekke historiske kilder, samt muntlige og skriftlige informasjon fra ulike informanter i kommunen.	s.50	Egenprodusert: basert på FKB- og matrikkeldata i UTM32 Euref89. Lastet ned fra Norgedigitalt.
12	Kart over Skedsmo fra 1837-1908. Informasjonen i kartet er hentet fra en rekke historiske kilder, samt muntlige og skriftlige informasjon fra ulike informanter i kommunen.	s.52	Egenprodusert: basert på FKB- og matrikkeldata i UTM32 Euref89. Lastet ned fra Norgedigitalt.
13	Kart over Skedsmo fra 1908-1960. Informasjonen i kartet er hentet fra en rekke historiske kilder, samt muntlige og skriftlige informasjon fra ulike informanter i kommunen.	s.54	Egenprodusert: basert på FKB- og matrikkeldata i UTM32 Euref89. Lastet ned fra Norgedigitalt.
14	Kart over Skedsmo fra 1960-1987. Informasjonen i kartet	s.56	Egenprodusert: basert på FKB- og

	er hentet fra en rekke historiske kilder, samt muntlige og skriftlige informasjon fra ulike informanter i kommunen.		matrikkeldata i UTM32 Euref89. Lastet ned fra Norgedigitalt.
15	Kart over Skedsmo fra 1987- i dag. Informasjonen i kartet er hentet fra en rekke historiske kilder, samt muntlige og skriftlige informasjon fra ulike informanter i kommunen.	s.57	Egenprodusert: basert på FKB- og matrikkeldata i UTM32 Euref89. Lastet ned fra Norgedigitalt.
16	Kart over fremtidig boliglokalisering i Skedsmo kommune. Data er hentet fra Skedsmo kommune sitt arealplankart.	s.58	Egenprodusert: basert på FKB- og matrikkeldata i UTM32 Euref89. Lastet ned fra Norgedigitalt.
17	Strategisk arealplankart Skedsmo kommune	s.60	(Skedsmo kommune 2015b)
18	Illustrasjon av LSK-trianglet	s.60	(Skedsmo kommune 2015b)
19	Temakart for fortetningsområder ved Strømmen	s.61	(Skedsmo kommune 2015a)
20	Temakart for fortetningsområder ved Lillestrøm	s.63	(Skedsmo kommune 2015a)
21	Temakart for fortetningsområder ved Kjeller	s.64	(Skedsmo kommune 2015a)
22	Innregulerte boligfelt ved Skjetten	s.65	Egenprodusert: kart NIBIO kilden
23	Reguleringsplan	s.67	(Akershus Fylkeskommune 2014)
24	Kart over Bærums plassering i Osloregionen	s.69	Egenprodusert – bakgrunnskart wikipedia (Bærum kommune)
25	Sektordiagram - boligtypefordeling i Bærum kommune	s.70	Egenprodusert – tallkilde: statistikkbanken i Akershus
26	Søylediagram – antall fullførte boliger i Bærum kommune	s.71	Egenprodusert – tallkilde: statistikkbanken i Akershus
27	Kart over Bærum før 1837. Informasjonen i kartet er hentet fra en rekke historiske kilder, samt muntlige og skriftlige informasjon fra ulike informanter i kommunen.	s.74	Egenprodusert: basert på FKB- og matrikkeldata i UTM32 Euref89. Lastet ned fra Norgedigitalt.
28	Kart over Bærum fra 1837-1919. Informasjonen i kartet er hentet fra en rekke historiske kilder, samt muntlige og skriftlige informasjon fra ulike informanter i kommunen.	s.76	Egenprodusert: basert på FKB- og matrikkeldata i UTM32 Euref89. Lastet ned fra Norgedigitalt.
29	Kart over Bærum fra 1919-1960. Informasjonen i kartet er hentet fra en rekke historiske kilder, samt muntlige og skriftlige informasjon fra ulike informanter i kommunen.	s.79	Egenprodusert: basert på FKB- og matrikkeldata i UTM32 Euref89. Lastet ned fra Norgedigitalt.
30	Kart over Bærum fra 1960-1987. Informasjonen i kartet er hentet fra en rekke historiske kilder, samt muntlige og skriftlige informasjon fra ulike informanter i kommunen.	s.82	Egenprodusert: basert på FKB- og matrikkeldata i UTM32 Euref89. Lastet ned fra Norgedigitalt.
31	Kart over Bærum fra 1960-1987. Informasjonen i kartet er hentet fra en rekke historiske kilder, samt muntlige og skriftlige informasjon fra ulike informanter i kommunen.	s.84	Egenprodusert: basert på FKB- og matrikkeldata i UTM32 Euref89. Lastet ned fra Norgedigitalt.
32	Kart over fremtidig boliglokalisering i Bærum kommune. Data er hentet fra Bærum kommune sitt arealplankart, samt Asplan Viaks rapport om fremtidig senterstruktur	s.85	Egenprodusert: basert på FKB- og matrikkeldata i UTM32 Euref89. Lastet ned fra Norgedigitalt.
33	Fortetningsområde ved Lysaker	s.86	(Bærum kommune 2014)
34	Forretningsområde ved Stabekk	s.87	(Bærum kommune 2014)
35	Reguleringsplan over Fornebu	s.88	(Gjøv et al. 2015)
36	Strategisk arealplankart over Bærum 2014-2030	s.89	(Bærum kommune 2013)

37	Forslag til områderegulering ved Fossum	s.90	(Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2015)
38	Kart over potensiell boligutvikling ved Kolsås og Gjøttum	s.91	(Bærum kommune 2014)
39	Kart over potensielle fortettingsområder Østerås-banen	s.92	(Bærum kommune 2014)
40	Kart over potensiell boligutvikling ved Bærums verk	s.93	(Bærum kommune 2014)
41	Strategisk arealplankart Skedsmo kommune	s.104	(Skedsmo kommune 2015b)

Tabell	Tabelltekst	Side	Kilde
1	Planrelaterte virkemidler i det norske plansystemet	s.27	Egenprodusert – date hentet fra miljøverndepartementet (2009)
2	Oversikt over det norske plansystemets oppbygning	s.29	Egenprodusert – date hentet fra Aarsæther (2015 under publikasjon)
3	Planrelaterte virkemidler i det danske plansystemet	s.34	Egenprodusert – Kilde: Galland & Enemark (2015) Fredricsson & Smas (2013)
4	Oversikt over det danske plansystemets oppbygning	s.36	Egenprodusert – date hentet fra Galland & Enemark (2015)
5	Oversikt over husholdningssammensetning i Skedsmo	s.49	Egenprodusert - tallkilde: statistikkbanken i Akershus
6	Anslått boligpotensial i Skedsmo kommune fra 2015-2026	s.68	Egenprodusert – kilde: Skedsmo kommune
7	Oversikt over husholdningssammensetning i Bærum	s.72	Egenprodusert - tallkilde: statistikkbanken i Akershus
8	Anslått boligpotensial i Bærum kommune fra 2015-2030	s.93	Egenprodusert – kilde: Bærum kommune og Asplan Viak

Vedlegg





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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway