

Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

**Masteroppgave 2020 30 stp**

Fakultet for landskap og samfunn  
Hovedveileder: Marius Grønning

# ***Wicked problems* og fremtidige planutfordringer – bærekraftig stedsutvikling i rammen av Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus**

**Wicked problems and future planning issues-  
sustainable development in the frame of Regional  
plan for land-use and transport in Oslo and  
Akershus**

**Silje Marie Fossheim & Miriam Slaatsveen Nazareno**

Master i by- og regionplanlegging  
Fakultet for landskap og samfunn



# Forord

Dette masterhalvåret har vært noe spesielt, hvor mye har vært uvisst etter at COVID-19 ble påvist i Norge og det måtte gjøres tiltak for at smitten ikke skulle spre seg ytterligere. Likevel har vi fullført masteroppgaven under litt andre omstendigheter enn det vi startet semesteret med.

Masteroppgaven markerer fem lærerike, spennende og utforskende år som studenter ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU). At vi har fått jobbet sammen som team har vært givende for å kunne drøfte og diskutere oppgaven underveis. Selv om situasjonen førte til mindre personlig kommunikasjon, har vi benyttet digitale verktøy som har gjort det mulig å diskutere med hverandre og veileder, slik at vi har hatt en god fremdrift i arbeidet vårt. Arbeidet har vært krevende, intenst og veldig lærerikt. Vi har fått nye perspektiver og innsikt i hvordan regionplanlegging påvirker stedsutviklingen under forskjellige forutsetninger. Vi har også opparbeidet en forståelse av at det viktigste ikke er å løse alle problemer i arealplanleggingen, men å diskutere mulige, fremtidige konsekvenser og løsninger. Dette er noe vi tar med oss videre ut i jobb og i den videre utviklingen vår som by- og regionplanleggere.

Vi ønsker å rette en stor takk til vår veileder Marius Grønning, som har utfordret oss, gitt oss gode diskusjoner og innspill underveis i arbeidet. I tillegg til at han har vært fleksibel med veiledningene og svart oss på mail når det har trengtes. Vi vil også rette en takk til informantene for god informasjon som har vært med på å styrke oppgaven vår. I tillegg vil vi rette en takk til masterlesesal-vennene våre som vi fikk sitte med i to gode måneder, før restriksjonene. Timene på lesesalen var både inspirerende, motiverende og hakket mer energifulle, sammenlignet med den noe asosiale hverdagen de siste månedene har bydd på. Sist men ikke minst, en stor takk til hverandre. Gleden av å jobbe sammen som team har vært stor, og vi har tatt alle utfordringer på strak arm med støtte fra hverandre.

Silje Marie Fossheim & Miriam Slaatsveen Nazareno

Ås, 01.06.202

# Sammendrag

*Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* ble vedtatt i 2015, som et føringsdokument der kommuner og fylker må samarbeide om en regional omstilling, med et fokus på bærekraftig utvikling. Planen legger til rette for at areal- og transportutvikling skal sees over kommunegrensene, og baserer seg på nye prinsipper for by- og regionplanlegging. Prinsippene skal sikre matjord og naturressurser mot nedbygging, og konsentrere utbyggingen rundt miljøvennlig transportinfrastruktur - en historisk retningsendring i den regionale utviklingen, og et grep som har til hensikt å sikre en nødvendig og ønskelig politisk omstilling. Men hvilket ansvar sitter kommunene igjen med når et overordnet grep danner rammen for samordning? Hvordan ivaretar kommunene den politiske målsettingen om bærekraftig utvikling, når de skal planlegge den økonomiske, miljømessige og sosiale utviklingen av sine steder?

Denne studien ser nærmere på hvilke utfordringer neste generasjon av arealplaner vil stå overfor, i et langsiktig perspektiv. Dette i sammenheng med hvordan kommunale planmyndigheter i årene som kommer, skal følge opp regionale bærekraftsprinsipper og tilpasse prinsippene lokale forhold. Kjernen i en slik problematisering er en oversikt over historiske forutsetninger for fremveksten av urbane systemer og nettverk i Osloregionen, og en analyse av hvordan den regionale planen spiller videre på eller bryter med disse forutsetningene for stedenes videre utvikling. I den regionale planen blir enkelte områder prioriterte i henhold til bærekraftstematikken, mens andre blir liggende utenfor satsingsområdet planen fremmer for utvikling. En underliggende antakelse for studien er at det etterhvert vil dukke opp nye bærekraftsutfordringer når enkelte steder mister sine historiske forutsetninger for utvikling, mens andre får sine forsterket. Dette belyses ved å studere hvordan kommunale planer håndterer utviklingen av steder som befinner seg innenfor og utenfor satsingsområdene - et utvalg av steder som har hatt en historisk betydning i regionen.

På dette grunnlaget ender studien i en drøfting av mulige fremtidige utfordringer som kan prege arealplanleggingen i årene som kommer. Drøftingen baserer seg på forståelsen av bærekraftig utvikling, kompleksiteten i begrepet og hvordan fagfeltet i senere tid kanskje vil ha behov for en ny tilnærming til bærekraftstematikken.

# Abstract

Regional plan for land-use and transport in Oslo and Akershus, was adopted in 2015, as a guiding document of where municipalities and counties must collaborate when restructuring the region, based on sustainable development. The plan facilitates that the development of land-use and transportation, must be seen across municipal boundaries, and the plan highlights new principles for urban and regional planning. The principles are intended to secure food soil and resources against demolition and is focused on concentrated development and environmental transportation. This is a historical change in regional development, and a measure aimed to ensure a necessary and desirable political restructuring. What responsibility does the municipalities have when an overall approach to planning forms the framework for coordination? How does the municipalities approach the political goals of sustainable development, in the aspects of economic, environmental and social development when planning on a local level?

This study looks closer at the challenges the next generation of land-use plans will face in the future. This study approach this in the context of how municipal planning authorities in the coming years, follow the regional sustainability principles and adapt the principles to local conditions. When studying such a problem, it is important to get an overview of historical preconditions for the growth of urban systems and networks in the Oslo region. It is also important to analyse how the regional plan are using these preconditions in the further development of the cities or if the plan undermines them. In the regional plan, some areas are prioritized according to a sustainable development, while others remain outside this focus area. An underlying assumption for the study is that it will eventually emerge new sustainability challenges when some places lose their historical preconditions for development, while others get their strengthened. This is illustrated by studying how municipal plans handle the development of places that are located inside and outside the focus area - a selection of places that had a historical significance in the region.

Based on this, the study ends in a discussion of possible future challenges that may characterize land-use planning in the years to come. The discussion is based on the understanding of sustainable development, the complexity of the concept and how the field of planning may need a new approach to sustainable issues in the future.

# Innholdsfortegnelse

Definisjoner.....	s.8
<b>Del 1 - By- og regionplanleggingens fremtidige utfordringer</b>	
Kapittel 1 - Introduksjon.....	s. 11
1.1 Tema og bakgrunn.....	s. 11
1.1.1 Problemstilling.....	s. 13
1.2 Tilnærming og metode.....	s. 15
1.3 Relevans.....	s. 17
1.4 Aktualitet.....	s. 18
1.5 Avgrensning.....	s. 19
1.5 Studiens oppbygning.....	s. 21
Kapittel 2 - Teoretisk betraktningsspektiv og begrepsavklaring.....	s. 22
2.1 Statlig romlighet.....	s. 22
2.1.1 Målestokk i de institusjonelle systemene for romlig planlegging.....	s. 24
2.2 Den hierarkiske oppbygningen av byer og nettverksforbindelser .....	s. 25
2.3 Stiavhengighet.....	s. 27
2.4 Territoriell kapital.....	s. 29
2.5 Wicked problems.....	s. 30
<b>DEL 2: Forutsetninger for videre utvikling i Osloregionen</b>	
Kapittel 3 - Bydannelse langs Oslofjorden.....	s. 35
700-1500-tallet: Fremveksten av urban bosetting og handel.....	s. 36
1500-1820-tallet: Nettverk til og fra Christiania.....	s. 38
1820-1945-tallet: Mekanisering, jernbane og veinett.....	s. 41
1945-1990-tallet: Storbyutvikling og regionale strukturendringer.....	s. 47
1990 - i dag: Bærekraftig utvikling og nye planleggingsidealer.....	s. 50
Kapittel 4 - Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus.....	s. 54
4.1 Fremveksten av samarbeid på tvers av grenser i Oslo og Akershus.....	s. 57
4.2 De interne relasjonene mellom aktører og institusjoner.....	s. 58
4.3 Gjennomføringsverktøy.....	s. 59
4.4 Planavgrensning.....	s. 60
4.5 Fortettingsstrategier og fysiske tiltak i regional plan.....	s. 60
Kapittel 5 - Regional plans påvirkning på stedsutvikling.....	s. 63
5.1 Vestby tettsted, Son og Hvitsten.....	s. 63
5.1.1 Demografi og næring.....	s. 65
5.1.2 Transport.....	s. 68
5.2 Frogn kommune - Drøbak.....	s. 71
5.2.1 Demografi og næring.....	s. 72
5.2.2 Transport.....	s. 73
5.3 Hurum kommune - Sætre.....	s. 76

5.3.1 Demografi og næring.....	s. 77
5.3.2 Transport.....	s. 78
Kapittel 6 - Bærekraftig utvikling som wicked problem i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus.....	s. 80
6.1 Det økonomiske perspektivet.....	s. 81
6.2 Det miljømessige perspektivet.....	s. 82
6.3 Det sosiale perspektivet.....	s. 84
<b>Del 3 - Fremtidens konsekvenser av dagens planlegging</b>	
Kapittel 7 - Drøfting .....	s. 88
7.1 Føringerne fra et regionalt perspektiv til et kommunalt nivå.....	s. 89
7.2 Planlegging i ulike målestokk.....	s. 91
7.3 Fremkommelighet som faktor for videre utvikling.....	s. 92
Kapittel 8 - Refleksjon og konklusjon.....	s. 94

# Definisjoner

**Akershus fylkeskommune:** Akershus fylkeskommune ble fra 01.01.2020 en del av Viken fylkeskommune (Regjeringen, 2020). Akershus er også blitt en del av Viken, men i denne studien vil vi benytte oss av de tidligere avgrensningene og områdeforklaringene: Akershus og Akershus fylkeskommune.

**Bærekraftig utvikling:** Brundtlandkommisjonen definerte bærekraftig utvikling som en utvikling der man skal legge til rette for behovene til dagens befolkning, uten å ødelegge for behovet til fremtidige generasjoner. I dette har Norges nasjonale strategi lagt til at man skal ha respekt for naturens grenser og handle ut ifra føre-var prinsippet (FN, 1987 referert i Det kongelige kunnskapsdepartementet, 2012 s.7). FN har 17 bærekraftsmål som skal “[...] utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene [...]” (FN-sambandet, 2019a). Disse målene ligger under bærekraftig utvikling sine tre perspektiver: miljømessig, økonomisk og sosialt. Studien knytter miljøperspektivet til transport og forettingsstrategier, og det økonomiske perspektivet opp mot steders behov for næring og virksomheter for å opprettholde positiv utvikling. Det største fokuset vil ligge på om det sosiale perspektivet henger med når det økonomiske og miljømessige utvikles. Det sosiale perspektivet handler blant annet om at mennesker skal kunne påvirke egne liv og samfunnet de lever i (FN-sambandet, 2019a). I denne oppgaven vil det sosiale perspektivet omhandle hvor og hvorfor mennesker har bosatt seg på ulike steder. Innenfor dette perspektivet inkluderer vi også viktigheten av å bevare enkelte egenskaper ved stedene som har oppstått der over tid. I henhold til oppgavens tema, ser vi også dette perspektivet opp mot steder og samfunn som faller utenfor den regionale utviklingen.

**Follo:** Region som ligger på østsiden av Oslofjorden i Viken fylke, som blant annet består av kommunene Frogn, Ås og Vestby (Thorsnæs & Askheim, 2020).

**Hovedtransportsystemet:** Blir brukt som en forklaring på jernbanenettverket som utgjør det politiske hovedfokuset i *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. Den regionale planen fremmer jernbanen som ryggrad i det regionale kollektivtransportsystemet, som knyttes sammen av InterCity-nettverket (Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015).

**Hurumlandet:** Halvøyen som ligger i Asker kommune, mellom Oslofjorden og Drammensfjorden. Hurumlandet består av tidligere Røyken og Hurum kommune (Thorsnæs & Askheim, 2019)



**Jernbaneknutepunkt:** I *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*, blir regionale jernbaneknutepunkt definert som stasjonene på jernbanens InterCity-nettverk. De regionale byene (se figur 1), blir også omtalt som jernbaneknutepunkt i planen. (Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015 s.63). Ettersom denne studien omhandler prioriterte vekstområder og områder med vedlikeholdsvekst, bruker vi jernbaneknutepunkt om transportknutepunktene som kopler de prioriterte vekstområdene sammen, med Oslo som hovedkjerne.

**Jernbanenettverk:** Et jernbanenettverk er sammenkoblingen av jernbanespor. I denne studien vil ordet bli brukt fremfor jernbanenett, da dette ordet er mer presist og i tråd med teorier vi bruker.

**Ladested:** En betegnelse på havner eller områder der kjøpstadborgere og embetsmenn drev handel gjennom trelasteksport (Sunde, 2013).

**Mindre tettsteder og mindre steder:** Ordene blir brukt om hverandre i studien om steder som ligger i utkanten av et større sentrum (Oslo) og mellomstore regionsentra. Eksempler på mindre tettsteder er Hvitsten, Son, Drøbak og Sætre.

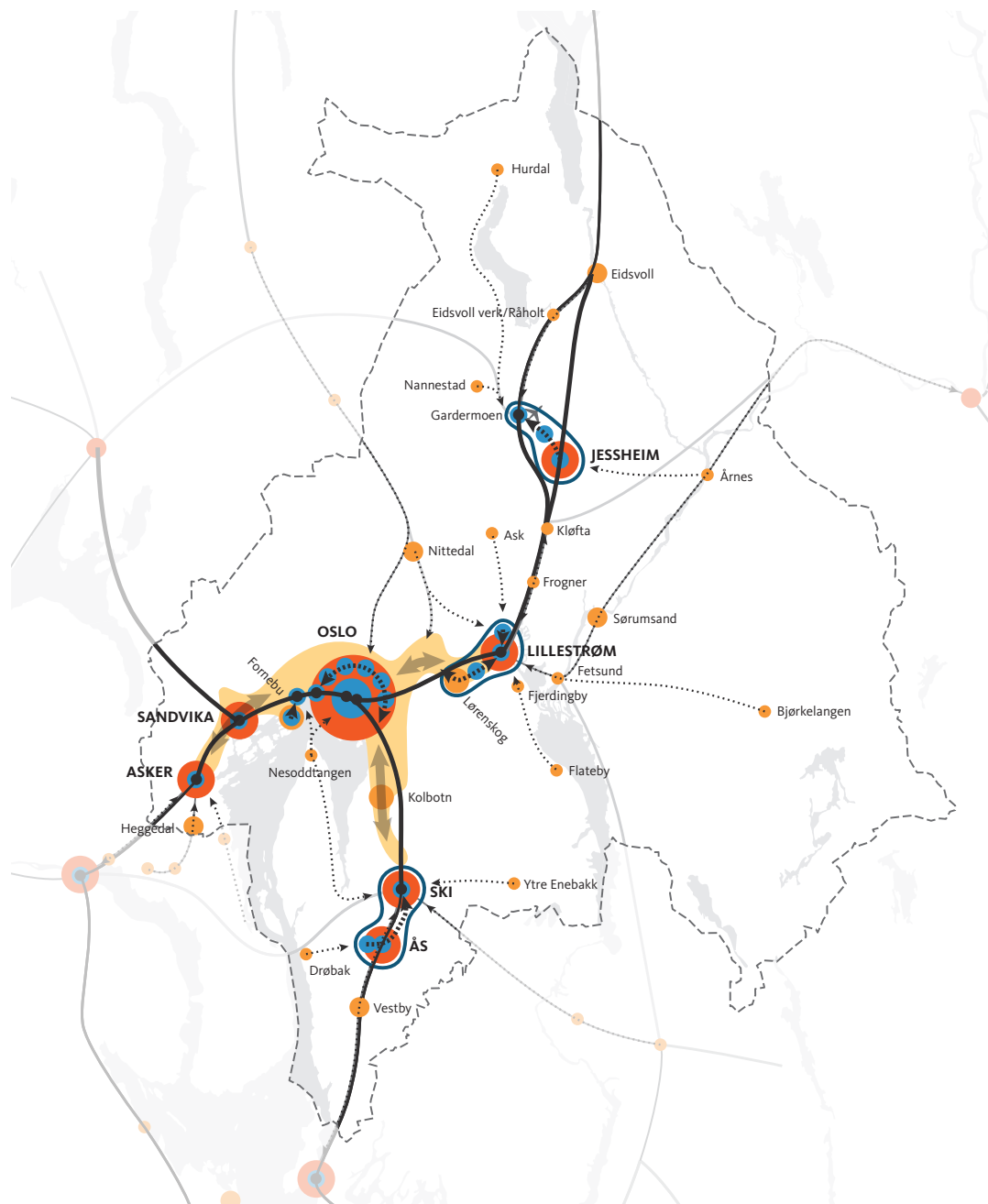
**Osloregionen:** Er både en administrativ og en geografisk definisjon. I den administrative definisjonen består Osloregionen av en samarbeidsallianse mellom 68 kommuner og 2 fylkeskommuner etter kommunesammenslåingen 01.01.2020. Samarbeidsalliansen ble stiftet 17. desember 2004, og består av blant annet Oslo kommune, Ås, Vestby, Asker, Eidsvoll, Kongsberg, Fredrikstad, Sarpsborg (Viken fylkeskommune), kommuner i Innlandet og Vestfold og Telemark. Den geografiske avgrensningen utgjør de samme kommunene og fylkeskommunene som er med i samarbeidsalliansen (Osloregionen, 2017).

**Prioriterte vekstområder:** *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* definerer Vestby og Drøbak som prioriterte vekstområder. Likevel er Vestby høyere prioritert enn Drøbak som vekstområde.

**Sætre:** Var en del av Hurum kommune før kommunesammenslåingen, og er fra 01.01.2020 en del av Asker kommune (Regjeringen, 2020). Vi vil i denne studien benytte Hurum sine tidligere kommuneplaner for å studere Sætre og stedets påvirkning av *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*.

# DEL I

## By- og regionplanleggingens fremtidige utfordringer



### 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 (eksisterende og planlagt) og vei
- - kun vei
- Planområdet

Figur 1. Kart over avgrensningen i regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus.



# Kapittel 1 - Introduksjon

## 1.1 Tema og bakgrunn

Dagens planlegging av byer og tettsteder henger sammen med de drivkreftene vi kjenner til, særlig den befolkningsøkningen som har foregått de siste tiårene og som er forventet å fortsette. En større befolkning krever tilrettelegging for flere boliger og dermed et økt fokus på fortetting som planleggingsstrategi. Dette har ført til at vi i dag står overfor mange retningsendringer i areal- og transportplanleggingen i Osloregionen, der utviklingen legger opp til klimavennlig, langsgående transportforbindelser rundt fortattede knutepunkt (Akershus Fylkeskommune & Oslo kommune, 2015).

Befolkningsveksten skal altså ikke imøtekommes etter det samme utbyggingsmønsteret som foregående tiår. I *Regional plan for areal og transport (regional plan for ATP) i Oslo og Akershus* er det et stort fokus på bærekraftig utvikling. Et av hovedmålene i planen er at Osloregionen skal være en konkurransedyktig og bærekraftig region i Europa. De to andre hovedmålene baserer seg på en flerkjernet utvikling, et arealeffektivt utbyggingsmønster, og et effektivt og miljøvennlig transportsystem med god kollektivdekning som skal være tilgjengelig for alle (Akershus Fylkeskommune & Oslo kommune, 2015).

Transportutviklingen i dag prioriterer fremkomstmidler på land, som tog og buss. Historisk har vannet spilt en betydelig rolle for bosetting, transport av handelsvarer og personer, og dermed også for utbyggingsmønstre og bydannelse. I dagens planlegging av byer har vannet fått en mindre viktig rolle som transportåre, og er mer eller mindre fraværende som tema for fremkommelighet. Dette kommer også frem i regional plan for ATP, der bruk av vann som transportåre er lite prioritert. Mindre steder som Drøbak og Son har historisk vært viktige havner i regionen, spesielt for Oslo. Den ene som vinterhavn for Oslo og den andre for utenlandshandel via vann, og stedene oppstod på grunn av lokaliseringen ved Oslofjorden. Når vi planlegger morgendagens byer og tettsteder er det viktig å se stedenes opprinnelse, for i et bærekraftperspektiv kan det være kritisk om vi ikke ivaretar grunnlaget for en historisk langvarig utvikling. Utviklingen er tett knyttet til den sosiale dimensjonen innenfor bærekraftbegrepet, og må sees i sammenheng med de økonomiske og miljømessige prioriteringene som blir gjort. Blir steder og samfunn ivarettatt og inkludert i den fremtidige utviklingen på en ønskelig måte?

*Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* ble vedtatt i 2015, og er den første areal- og transportplanen som har lyktes i et samarbeid mellom Oslo og Akershus rundt en felles romlig plan. Formålet med planen er i hovedsak å skape en samordnet planlegging i regional målestokk for

areal og transport, som skal fungere på tvers av kommunegrensene. Med en slik plan er det mulig å samarbeide om de overordnede strukturene, ved at den kommunale planleggingen må rette seg etter føringene i den regionale planen. Flere mindre steder langs Oslofjorden har historisk vært viktige som havneområder, ladesteder og som bosettingsområder basert på andre regionale forbindelser enn det som satses på i regional plan for ATP i Oslo og Akershus. Med andre ord bygger planen opp nye sammenhenger, samtidig som den bryter ned gamle.

Den regionale planen endrer de gamle sammenhengene, ettersom vekst i hovedsak skal lokaliseres til prioriterte vekstområder langs jernbanenettverket. Mindre steder, som ofte ligger i periferien av de større byene, er dermed ikke inkludert i den fremtidige vekstutviklingen regional plan for ATP fremmer. Disse stedene har gjennom historien opparbeidet viktige egenskaper og kvaliteter som må tas vare på. Ved at enkelte steder som har vært viktige for byutviklingen får mindre prioritet i regionplanleggingen, kan dette føre stedene mot en utvikling der de blir mer marginale. I verste fall kan dette bli et uføre man senere må rette opp i, dersom vi ikke diskuterer noen av problemstillingene knyttet til steder som ligger utenfor prioriterte vekstområder nå. Regional plan for ATP legger opp til en retningsendring i planleggingen tilknyttet bærekrafttematikken, men er denne måten å planlegge på sosialt bærekraftig for de mindre stedene som blir liggende utenfor hovedtransportsystemet?

Dette er et spørsmål som planen ikke tar opp som en problemstilling, og som det derfor kan være verdt å se nærmere på. Regional plan for ATP innebærer et historisk brudd som følge av at man ønsker en retningsendring i den regionale utviklingen. Planen skal bidra til å minske klimagassutslipp og gjøre Osloregionen til en mer konkurransedyktig region, gjennom strategier knyttet til arealbruk og transportsystem. I dag står vi overfor en omstilling mot et mer bærekraftig samfunn - "det grønne skiftet" -, som regional plan for ATP bidrar til å fremstille i en romlig dimensjon. Transportmønsteret og arealbruken skal endres radikalt for å hindre nedbygging av natur og matjord og en fremtidig utbygging som ytterligere øker utslipp av klimagasser. Dette fører med seg nye grep i den overordnede planleggingen, og nye prinsipper for romlig organisering.

Med denne studien ønsker vi å se nærmere på noen av konsekvensene de nye prinsippene i regional plan for ATP vil ha for tettsteder utenfor hovedtransportsystemet i Oslo og Akershus. Disse prinsippene kan skape utfordringer vi må regne med å møte i den fremtidige by- og regionplanleggingen. I regional plan for ATP i Oslo og Akershus, er det en prioritert sammenkobling av de største befolkningskonsentrasjonene langs klimavennlige transportforbindelser. Har vi glemt de mindre stedene i denne prosessen? Og hva medfører dette i et bærekraftperspektiv?

### 1.1.1 Problemstilling

Transport og handel via sjøveien, er mye av årsaken bak den tidligere bosettingen og stedsutviklingen langs Oslofjorden. Likevel er ikke vannets rolle for fremtidig utvikling nevneverdig vurdert i *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. Den regionale planen for ATP presiserer at steder, som ikke regnes som prioriterte vekstområder, skal tilrettelegge for vedlikeholdsvekst som ivaretar nærmiljøet. I dette ligger et ansvar på kommunene om å drive utviklingen sin selv, i tråd med statlig og nasjonal politikk.

Vi ønsker å se nærmere på enkelte av disse stedene som kan ha hatt stor betydning for den tidligere utviklingen av regionen gjennom handelen og bosettingen langs Oslofjorden. Disse stedene har i dag begrensede forutsetninger for videre utvikling etter føringene i regional plan, som først og fremst fremmer miljøvennlig transport på land. Med utgangspunkt i at slike steder muligens kan bli svekket gjennom prioriteringen av enkelte vekstområder har vi kommet frem til følgende hovedproblemstilling:

**Hvilke utfordringer medfører *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*, for de stedene langs Oslofjorden som blir liggende i utkanten av hovedtransportsystemet?**

Regional plan for ATP blir brukt som hovedkilde for å definere problemstillingen. Dette er den første regionale planen for Oslo og Akershus med føringer som påvirker kommunenes beslutninger om arealbruken i regionen. Vi ønsker å studere virkningene av den regionale planen som styringsdokument for stedene som ligger utenfor hovedtransportsystemet, og undersøke om konsekvensene av planen kanskje generer nye utfordringer som de neste årenes by- og regionplanlegging må ta for seg, problematisere og løse. Dette særlig i forbindelse med bærekraftstematikken og den sosiale bærekraften til steder som ikke er prioritert som vekstområder. For å kunne svare på dette spørsmålet, har vi utformet fire underproblemstillinger (P1-4) som tydeliggjør hva problemet består av.

*P1: Hvordan har utviklingen langs Oslofjorden vært gjennom historien, og hva har forholdet mellom fjord og bydannelse vært over tid?*

Gjennom å studere hvorfor mennesker har bosatt seg i regionen over tid, ser vi hvilken betydning vannet har hatt for fremveksten av et urbant system. Historien viser også hvordan stedene langs Oslofjorden har vokst frem. Historien presenteres gjennom en fremstilling av utviklingen fra den første urbaniseringen på 700-tallet frem til dagens byregion. Det første vi må danne oss et bilde av, er hva som førte til at bydannelsen langs fjorden ble mindre betydningsfull, når dette skjedde og

hva som kan forklare det. Vi vil dra frem de viktigste tidsepokene, og se på historisk kontinuitet og brudd i utviklingen av det urbane systemet i regionen. Dermed vil vi ha et grunnlag for å se om regional plan for ATP representerer et brudd, i hvilket omfang, hvilke strukturer den bryter ned og hvilke den bygger opp; kort sagt, hvordan planen påvirker historiske utviklingstrekk. Det neste spørsmålet vi da må stille er hva planen faktisk forsøker å reorganisere i regionen og se det opp mot historiske hovedtrekk. Dette er også formulert som en underproblemstilling.

*P2: Hva er hovedprinsippene i den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus?*

Vi vil her fokusere på prioriteringene som blir gjort i regional plan for ATP i Oslo og Akershus. Ved å se på hovedprinsippene i den regionale planen vil vi få et bilde av de fremtidige målene og utviklingsmulighetene føringene vil ha for de berørte kommunene. Formålet med en slik regional plan er å styre utviklingen i en ny retning. Det neste spørsmålet vil da være å se på hva vi legger bak oss i by- og regionplanleggingen og hva vi viderefører fra historien.

*P3: Hvilke regionale strukturer bygger kommuneplanene på for å tilrettelegge for fremtidig regional bærekraftig utvikling og bryter prinsippene i regional plan med historiske utviklingstrekk?*

Regional plan for ATP i Oslo og Akershus må sees i sammenheng med den historiske bydannelsen, hva som er videreført fra historien og hva som bryter med den. Regional plan for ATP i Oslo og Akershus tar for seg tiltak som skal bidra til bærekraftig utvikling, noe de berørte kommunene også må jobbe mot i sine kommuneplaner. Vi vil med denne underproblemstillingen belyse hvordan kommuneplanene til de utvalgte stedene forholder seg til historien, ved å studere hvilke egenskaper og kvaliteter et utvalg av steder bygges videre på. I tillegg ønsker vi å se hvordan kommunene implementerer den regionale planen som føringsdokument. Dette legger grunnlaget for å videre diskutere hvordan planen fremmer eller utfordrer stedenes utvikling, som vil belyses gjennom den siste underproblemstillingen:

*P4: Hvilke nye problemer oppstår i kjølvann av Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (Wicked problems)?*

Regional plan for ATP i Oslo og Akershus legger føringer for hvordan man skal løse problemer som eksisterer i dag. Det vi ønsker å se nærmere på, er om den regionale planen tar hensyn til såkalte “wicked problems”, ved å knytte begrepet opp mot de tre bærekraftperspektivene. I begrepet “wicked problems” ligger det at problemløsning innenfor by- og regionplanlegging aldri vil bli ferdig definert, ettersom nye problemstillinger tilknyttet samme tematikk vil dukke opp i fremtiden.

Denne underproblemstillingen er viktig for å studere noen utfordringer og konsekvenser by- og regionplanleggingen i dag kan skape for samfunnet i fremtiden, med et fokus på de mindre stedene utenfor hovedtransportsystemet.

## 1.2 Tilnærming og metode

Vi har benyttet ulike betrakningsperspektiver og metoder for å svare på spørsmålene vi stiller. Gjennom teorikapittelet bruker vi litteraturstudie for å belyse relevante teorier og modeller som vil brukes for å forklare funnene våre videre. Det teoretiske rammeverket inneholder teorier hentet fra ulike fagfelt. Sosio-romlig teori av Niel Brenners betraktninger av statlig strukturering av rommet, benyttes for å forklare de romlige prioriteringene i planlegging. Teori om nettverkssystemer og sentralsteder, viser hvordan systemene vi har i dag bygger på historiske utviklingstrekk. Historisk institusjonalisme og teori av Kathleen Thelen og Wolfgang Streeck, blir benyttet for å belyse stivhengighet og endringer som oppstår i samfunnet. Vi tar også for oss teori om territoriell kapital og wicked problems av Melvin Webber og Horst Rittel's, for å forklare hvordan endringene kan føre til nye problemstillinger i fremtiden.

Studien danner sitt empiriske grunnlag ved å kombinere tre forskjellige metoder for datainnhenting: litteraturstudie, dokumentstudie og intervju. Litteratur som inngår i empirien omfatter lokalhistorie som viser hvordan stedene Vestby tettsted, Hvitsten, Son, Drøbak og Sætre har utviklet seg og vokst frem som steder med forskjellige egenskaper og lokalsamfunn. Et sentralt dokument er *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*, som er hoveddokumentet for å kunne svare på problemstillingen og studien i sin helhet. Kommuneplanene til Vestby, Frogn og tidligere Hurum kommune vil brukes for å studere virkningene av regional plan for ATP, der utvalgte steder vil bli brukt som eksempler på hvordan den regionale planen påvirker de mindre stedene som ligger langs Oslofjorden.

Innenfor dokumentstudiet har vi også sett på andre plandokumenter, delutredninger og rapporter som er relevante for studien. Dette grunnlaget suppleres av informanter fra planleggingsfeltet på lokalt nivå, gjennom et semistrukturert dybdeintervju og intervju over e-post. Ved hjelp av de ulike metodene for datainnsamling, bygger studien på en abduktiv slutning. Askeland (2004 s. 506) definerer abduksjon som "en «slutning til hypotese» eller «slutning til forklaring»". Problemstillingen vår kan sammenlignes med en hypotese, der studien formes etterhvert som ny teori og empiri fremlegges, for å finne riktig slutning til problemet som skal løses.

Gjennom ulike teoretiske betrakningsperspektiv og det empiriske grunnlaget, ønsker vi å fremheve noen mulige utfordringer regional plan for ATP i Oslo og Akershus kan bringe med seg. Dette har vi



gjort ved å plukke ut “vevsprøver” som både ligger innenfor og utenfor regional plan, for å studere hvilke brudd og nye veivalg føringene i regional plan medfører for ulike steder. Når vi snakker om “vevsprøver”, er dette et utvalg steder vi har plukket ut som vil være relevante å studere nærmere for å svare på problemstillingene i studien. De teoretiske betraktningsspektivene har gjort det mulig for oss å studere omstillingen som den regionale planen medfører for samfunnet vårt, der disse endringene kan føre til mulige utfordringer for enkelte steder. Samtidig vil de teoretiske begrepene hjelpe oss med å forklare og belyse funnene våre knyttet til problemstillingen ytterligere.

For å forsterke innholdet i empiridelen, har vi benyttet oss av intervju som kvalitativ tilnærming. Årsaken til at vi har begrenset intervjuobjektene til Vestby, Frogn og tidligere Hurum kommune, er for å gå i dybden på noen utvalgte områder, fremfor å ta for oss hele regionen. Tematikken i intervjuene har vært den regionale planen og hvordan den påvirker kommunenes avgjørelser. Vi fikk gjennomført et dybdeintervju av Frogn kommune, men etter restriksjonene tilknyttet COVID-19, ble intervju spørsmål sendt per e-post til Vestby og tidligere Hurum kommune. Likevel har intervju svarene styrket studiens validitet og reliabilitet (Johannessen, Kristoffersen & Tufte, 2011), gjennom presise spørsmål per e-post, som gav oss informasjonen vi var på jakt etter. Befaring ble også vanskelig da restriksjonen kom. Derfor har vi benyttet oss av Google Maps Streetview for å forsøke å gi et bilde på noen egenskaper og kvaliteter vi ønsker å fremheve ved de utvalgte stedene.

I etterkant av intervjuene er det viktig at informasjon blir gjengitt riktig, med tanke på etiske avveininger (Johannessen, Kristoffersen & Tufte, 2011). Med hensyn til personvern sendte vi informasjon om intervjuene til Norsk senter for forskningsdata (NSD) for godkjenning. Vi har informert intervjuobjektene om at kommunen de jobber i og eventuelle stillinger vil bli brukt i studien, men at navn, alder og annen sensitiv informasjon som kan identifisere intervjuobjektene ikke vil offentliggjøres. Det er viktig for oss å opprettholde etiske standarder gjennom å holde informantene anonymisert slik at vedkommende ikke skal kunne identifiseres. I tillegg har etikkguiden til NMBU blitt studert i forkant av intervjuene, ettersom masteroppgaven blir gjennomført her.

## 1.3 Relevans

Å studere *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* i sammenheng med wicked problems tematikken og de tre bærekraftperspektivene, er relevant innenfor fagområdet by- og regionplanlegging. Dette skyldes planens påvirkning på utviklingsmulighetene til stedene innenfor avgrensningen. Den omstillingen av samfunnet som planen medfører, prioriterer enkelte områder, mens andre blir marginalisert. Dette skaper spørsmål til den videre utviklingen av områdene som ikke er definert som planens prioriterte vekstområder, spesielt i et sosialt bærekraftsperspektiv.

Innenfor by- og regionplanleggingen vil det alltid oppstå nye politiske målsettinger som forandrer de eksisterende planene vi har. Byer og tettsteder har et kontinuerlig tilpasningsbehov, ettersom nye ideal og formål skal implementeres i planleggingen. Dette ser vi i *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*, som tar utviklingen i en ny retning i henhold til bærekraftstematikken. I denne implementeringsprosessen av nye målsettinger er det viktig som planleggere å stille seg spørsmålene: hva slags problemer vil oppstå når vi gjør endringer som bryter med tidligere utviklingstrekk og hvilke utfordringer kan disse endringene medføre i årene som kommer?

En slik langsiktig tilnærming til et problem, bunner mye i at by- og regionplanleggingen i dag består av et fremtidsrettet perspektiv. Likevel har ikke wicked problems tematikken hatt et stort fokus i planlegging som fag. Gjennom studietiden har vi lært at konsekvensutredninger er en viktig del av planleggingsprosessen. I slike utredninger er det blant annet fokus på miljø og bevaring av naturressurser. Likevel finnes det andre ressurser på steder som også må tas vare på. Dette kan for eksempel være lokalsamfunn eller gamle kulturarver, som i et bærekraftperspektiv skal videreføres til senere generasjoner, og som inngår i den sosiale dimensjonen.

Utfordringer innenfor det sosiale bærekraftsperspektivet, er knyttet til utarbeidelsen av planer som ikke har full oversikt over de fremtidige konsekvensene planene medfører. I motsetning til utredninger om klimagassutslipp, kan man ikke måle med sikkerhet hvordan en plan påvirker den sosiale dimensjonen. Likevel er det en fordel å ha drøftet mulige utfordringer som en plan kan medføre for bevaringen av egenskaper og kvaliteter på steder. Her er det viktig at utviklere, folkevalgte og planleggere går foran i drøftingen av denne måten å utvikle planer på.

## 1.4 Aktualitet

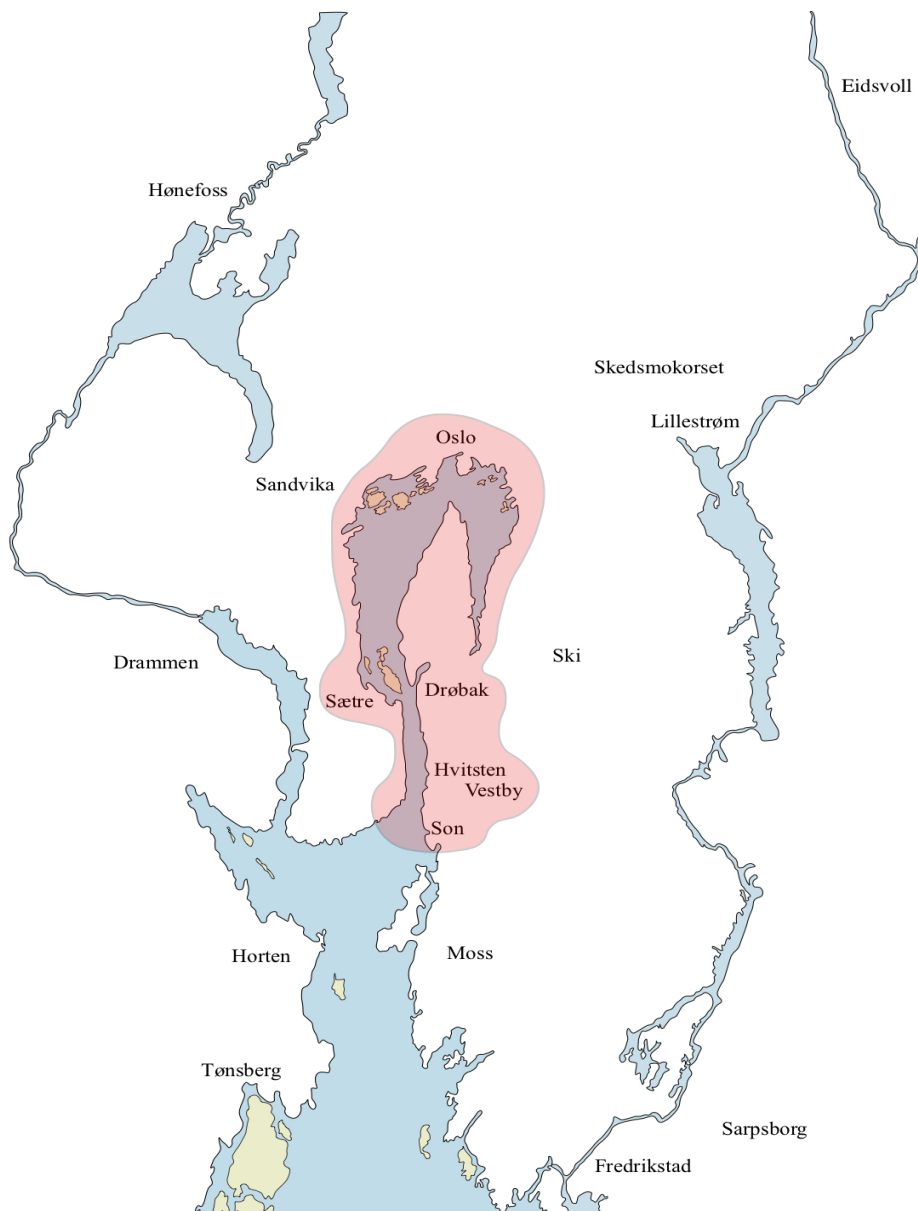
Temaet om wicked problems og sosial bærekraft for steder fortjener å bli utforsket videre, fordi *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* har vært lite diskutert i sammenheng med framtidige konsekvenser planen kan ha for steders sosiale bærekraft. Innenfor dette bærekraftsperspektivet blir virkninger av endringene først synlige lenger frem i tid. Den romlige modellen regional plan for ATP fremmer av prioriterte vekstområder, ekskluderer deler av samfunnet, hvor enkelte områder får mindre plass i dagens regionplanlegging. Kompleksiteten av problemstillingene tilknyttet den sosiale bærekraften vil kunne slå inn over oss senere, dersom vi ikke diskuterer og erkjenner problemene nå.

Regional plan for ATP i Oslo og Akershus har stor påvirkningskraft på resten av regionen, der kommunene må innrette seg etter føringene planen fremmer. I denne studien ønsker vi å peke på noen spørsmål tilknyttet fremtidige utfordringer planen kan føre til, som vi ikke ser at andre har stilt før. Vi kan heller ikke se at det er publisert utredninger på hvor mange som blir berørt av den regionale planen og hvor mange som faller utenfor det prioriterte utviklingsnettverket. Likevel har vi i dialog med Viken fylkeskommune (2020), gjort en omtrentlig utregning på hvor stor del av befolkningen som ligger innenfor den regionale planens satsingsområde og hvor mange som bor utenfor. At man ikke har en oversikt over hvor mange som faller utenfor lasset, får oss til å stille spørsmål til problemforståelsen rundt den videre utviklingen av områder som ikke ligger innenfor satsingsområdet til planen.

Dersom *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* blir et dokument som skal løse store problemstillinger uten at kompleksiteten av bærekraftstematikken blir ytterligere diskutert, kan dette resultere i at vi må rette opp i uforutsette virkninger senere. Vi ønsker å åpne opp for diskusjon rundt noen av problemstillingene som planen muligens ikke løser og som senere kan dukke opp i fremtiden. Det vil være unaturlig å forvente at regional plan for ATP skal kunne løse alle problemstillingene vi står overfor i dag, og det er helt naturlig at vi vil møte på nye utfordringer i fremtiden på bakgrunn av planen. Det vi ønsker å fremheve, er viktigheten av å belyse og adressere noen av disse utfordringene, i tilknytning steder som ligger utenfor prioriterte vekstområder.

## 1.5 Avgrensning

I denne studien ønsker vi å studere *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* på et overordnet nivå. Vi vil trekke frem noen mindre steder lokalisert langs Oslofjorden, for å undersøke påvirkningskraften den regionale planen har og hvilke nye forutsetninger dette gir for stedsutviklingen. De utvalgte stedene, omtalt som “vevsprøver”, er Vestby tettsted, Hvitsten, Son, Drøbak og Sætre. Dette er et strategisk utvalg, for å vise variasjoner i utviklingsvilkår avhengig av om stedene ligger innenfor eller utenfor den regionale planens satsingsområder. Stedene har til felles at de ligger i nærhet til Oslofjorden, og at de tidligere har hatt betydning for utviklingen av Osloregionen gjennom handel. Bakgrunnen for avgrensningen i studien vår (se figur 2) ligger i at vi ønsker å se nærmere på noen av stedene som er lokalisert innenfor definisjonen av Indre Oslofjord, men også et par steder som ligger i Ytre Oslofjord. Dette for å tilpasse avgrensningen til å kunne svare på vår problemstilling, uten at det går på bekostning av studiens kvalitet.



Figur 2. Kart over studien sin avgrensning.

Oslofjorden ligger i Oslo kommune og Akershus (nå Viken) fylkeskommune. Grensen mellom Indre og Ytre Oslofjord går ved Drøbaksundet, der halsen er smalest (Askheim, 2020a). Vi har laget en problemavgrønsing av fjorden (se figur 2) tilpasset vår oppgave, som vil gå under navnet “Oslofjorden”.

Historien viser at stedene er lokalisert ved fjorden på grunn av handelsvirksomheten som regjerte langs kysten før. Mange av disse stedene ligger utenfor hovedtransportsystemet til regional plan for ATP, som i dag sentreres rundt jernbanenettverket. Planen fremmer først og fremst konkurransedyktigheten til Oslo og satsingen på jernbanenettverket som en viktig faktor for areal- og transportutviklingen. Vi ønsker derfor å studere hvordan områdene innenfor avgrønsingen vår har utviklet seg historisk og vil utvikle seg videre etter føringene i regional plan.

Hovedgrunnen til valget av stedene Hvitsten, Son, Drøbak og Sætre som “vevsprøver”, er lokaliseringen langs vannet og de ulike kvalitetene og egenskapene stedene bygger utviklingen sin på. I tillegg ønsker vi å inkludere Vestby tettsted i utvalget vårt, som både har jernbaneforbindelse og er et prioritert vekstområde i regional plan for ATP i Oslo og Akershus. Vi har også valgt å studere Sætre som ligger på vestsiden av fjorden, selv om stedet ligger utenfor avgrønsingen til regional plan for ATP i Oslo og Akershus. Sætre har andre forutsetninger for utvikling enn stedene innenfor avgrønsningen til den regionale planen. Likevel har stedet en nær beliggenhet til Oslo og vi ønsker å se om observasjonene vi gjør her kan overføres til andre steder som også ligger utenfor avgrønsingen til regional plan for ATP i Oslo og Akershus.

## 1.6 Studiens oppbygning

Studien er delt inn i tre deler, der vi innenfor del I nå har introdusert kjernen i studien. Videre i denne delen, bygges studiens teoretiske betraktningsspektiv opp. Her gjøres det rede for sentrale begreper og teorier som omhandler tematikken vi ønsker å studere videre i oppgaven. Teoriene og begrepene vi presenterer, knytter seg altså direkte til studiens problemstillinger, og brukes for å forklare og underbygge funnene våre.

Studiens empiriske grunnlag blir i all hovedsak etablert gjennom fire kapitler i del II. Vi starter denne delen med å presentere bydannelsen langs Oslofjorden, gjennom en historisk redegjørelse av fremveksten av bysystemer i Osloreionen. Deretter tar vi for oss *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* ved å studere planens hovedprinsipper og dens påvirkning på dagens regionale bysystem. Planens geografiske avgrensing, organisering av samspill og samarbeid på tvers av kommune- og fylkesgrensene, samt modeller for videre stedsutvikling vil bli studert nærmere her. Dette danner et grunnlag for å identifisere hva slags problemer enkelte kommuner kan måtte jobbe med i fremtiden, særlig i tilknytning til den sosiale dimensjonen innenfor bærekraftig utvikling. Helt til slutt i empiridelen vil vi analysere funnene i de tidligere kapitlene, og stille noen spørsmål ved hva slags oppfølging mulige, fremtidige utfordringer vil kreve. Dette blir sett opp mot planteoretiske begreper om wicked problems og territoriell kapital, for å danne et bilde av hvor fremtredende utfordringene knyttet til den sosiale bærekraften vil bli i kommunalt og regionalt planarbeid i tiden som kommer.

I den avsluttende delen, del III, vil vi drøfte funnene vi har opparbeidet i empiridelen. Her vil vi se nærmere på hvorfor det kanskje er nødvendig å implementere en ny forståelse av bærekraftsbegrepet vi bruker i dag. Dette med bakgrunn i den sosiale dimensjonen og steder som ligger utenfor den regionale planens satsingsområder. Denne delen fremhever mulige utfordringer vi kan stå overfor i den fremtidige by- og regionplanleggingen, og som vi må begynne diskutere i dag.

## Kapittel 2 - Teoretisk betraktningsspektiv og begrepsavklaring

Som et rammeverk for det empiriske arbeidet, har vi et teoretisk fundament hvor vi fordyper oss i litteratur som er relevant for studiens problemstilling. Vi har tatt for oss teori om statlig romlighet og staten sin rolle som organisator for utvikling, den hierarkiske oppbygningen av byer og nettverksforbindelser, og modeller om endring som forklarer konsekvenser nye veivalg i utviklingen kan føre til. Vi har også benyttet oss av begrepet territoriell kapital som forklarer ulike egenskaper og kvaliteter ved steder, og teori som forklarer hvorfor nye problemer oppstår som en konsekvens av løsninger på tidligere problemer. Disse betraktningsspektivene vil senere knyttes opp mot *Regional plan for areal og transport (ATP) i Oslo og Akershus* og utfordringene planen kan medføre for områder som blir liggende utenfor hovedtransportsystemet. I det følgende presenteres teoriene begrep for begrep.

### 2.1 Statlig romlighet

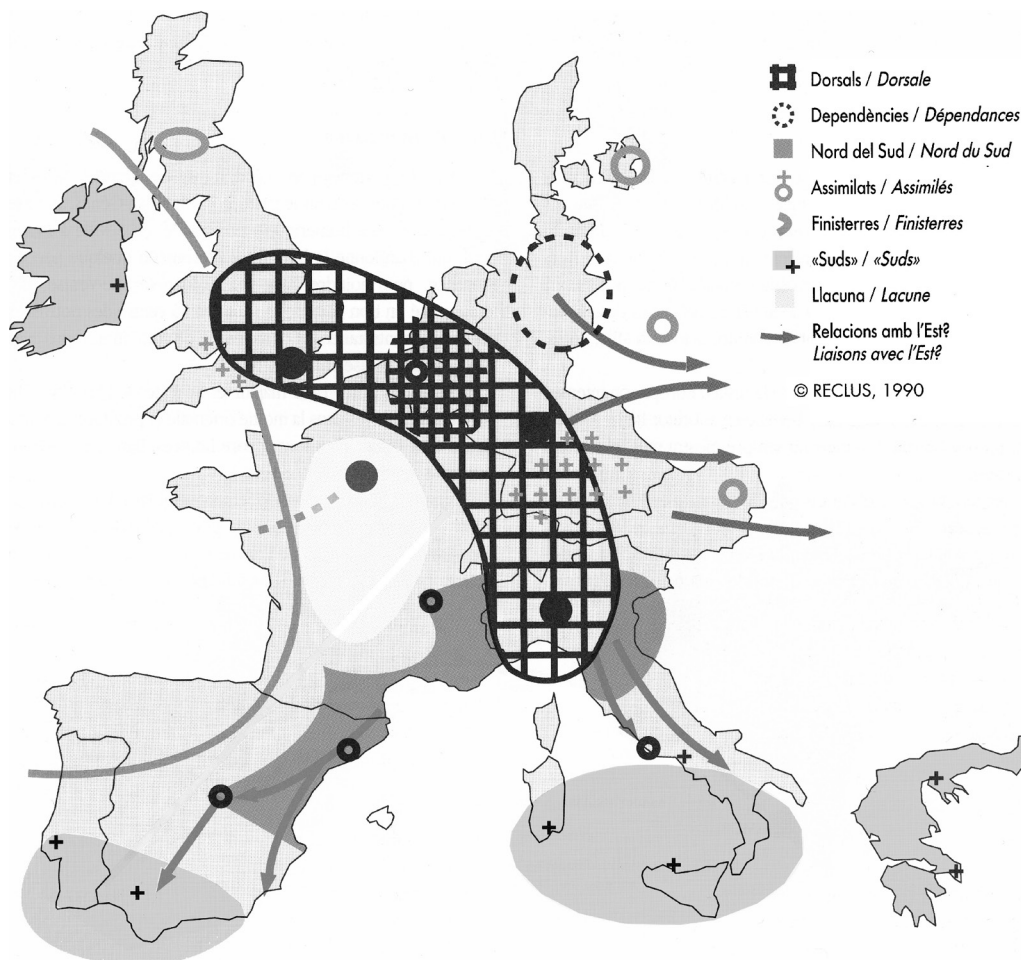
Den amerikanske professoren og planforskeren Neil Brenner har viet mye oppmerksomhet til måten å styre byer og regioner i Europa på. Arbeidet hans bygger blant annet på sosio-romlig teori med et forskningsfokus på byer og regioner i omstilling og ujevn romlig utvikling (Harvard University, u.å.). Brenner fokuserer på omstrukturingsprosesser i sammenheng med hvordan rommet defineres og avgrenses, særlig i forbindelse med globalisering og økonomi. Dette omtaler han som “state space” (Brenner, 2004) eller “statlig romlighet” som brukes i denne studien.

Statlig romlighet omhandler territorialitet og intern territoriell differensiering. Territoriell differensiering handler om at statlige institusjoner er inndelt i flere administrative lag, som har sine spesifikke reguleringsoppgaver (Brenner, 2004). Dette innebærer administrative inndelinger og interne sammenhenger knyttet til infrastrukturforbindelser og næringsliv. Slik har alle steder sine interne sammenhenger, i tillegg til at staten stiller krav til samarbeid og felles strukturer på tvers av de territoriale grensene. De territoriale grensers rolle må ikke sees som en fast, permanent tilstand, men som et resultat av historiske politiske strategier som former geografiene innenfor området. Dette vises gjennom Brenners forskjellige epoker, der endringene og samspillet mellom ulike aktører og institusjoner kan observeres, fra 1960- og frem til 1990-tallet. Epokene belyser hvordan maktrelasjoner og definisjonen av rommene endrer seg over tid og hvordan nye planleggingsidealer endrer måten å planlegge byer og tettsteder på (Brenner, 2004).

De ulike epokene inneholder forskjellige planleggingsidealer og styresett som påvirker utviklingen av byer og tettsteder. De statlige rommene på 1960-tallet var preget av industri og

spredd bebyggelse, men de urbane kjernene opplevde en overbelastning på grunn av rask vekst. Dette førte til at nasjonal bypolitikk ble innført på 1970-tallet, der politikken ble tilpasset de enkelte stedene fremfor å likestille alle områdene innenfor det avgrensede rommet. Regionale og lokale myndigheter ble tvunget til å forvalte seg selv, fremfor at staten skulle ta hånd om alt. Utover 1980- og 1990-tallet tok staten tilbake ansvaret for omstruktureringen av samfunnet og innførte globaliseringsstrategier som prioriterte de mest konkurransedyktige byene og regionene i utviklingen. Dette førte til større territorielle ulikheter, der noen steder vokste, mens andre ble marginalisert eller ekskludert innenfor den samme geografiske grensen eller territorium (Brenner, 2004).

Avgrensningene innenfor den statlige romligheten opparbeides gjennom samspillet mellom politikken på forskjellige nivåer og fører til at det dannes grenser som kombinerer elementer fra gamle geografier. Dette er en stivhengig prosess med gamle og nye prosjekter som skjer i ulike romlige målestokker. Slik dannes historiske former for romlig selektivitet der enkelte rom, lokaliteter og målestokker innenfor hvert nasjonale territorium gis større oppmerksomhet og forrang i prioriteringene, mens andre blir nedprioritert. Denne måten å styre utviklingen på, ser vi først kom til uttrykk etter globaliseringsstrategiene ble innført av staten på 1980-tallet (Brenner, 2004).



Figur 3. Modell av Brunet fra 1980-tallet om europeisk økonomi - "the blue banana".



Den franske geograf Roger Brunet (Sawe, 2018) antydte gjennom en økonomisk modell oversatt til “den blå bananen” på 1980-tallet, at vinnende byer og regioner ville danne et tett sammenkoblet urbant nettverk, dominert av avansert infrastruktur og aktiviteter med høy verdi. Andre regioner måtte enten ta vare på seg selv eller risikere å bli marginalisert ytterligere. Som Brunets modell illustrerer (se figur 3), ble ikke veksten lenger spredt utover fra urbane kjerner til periferiene som på 1970-tallet, men ble i stedet konsentrert til de kraftigste tettstedene innad i landet og over landegrensene. Modellen til Brunet ble mye brukt i by og regionplanleggingen på 1990-tallet, hvor bestemte nasjonale territorier, regioner og byer ble sett på som hovednøkler til økonomisk vekst og konkurransedyktighet (Brenner, 2004). Dette var begynnelsen på statens rolle som organisator for utviklingen av bestemte områder og som vi tydelig kan se igjen i dagens planlegging, der staten går inn for et ledende arbeid om å prioritere vekst i bestemte områder.

Regional plan for ATP er bygget opp rundt mange av de samme strategiene som illustrasjonen av den blå bananen viser, med en prioritering av enkelte områder og en marginalisering av andre. Forskjellen her er at den regionale planen først og fremst gjør en slik prioritering på bakgrunn av bærekraftstematikken, fremfor å fremme økonomisk vekst. Likevel kan den regionale planen sees som en ny statlig romlighet, med en definert avgrensning og en avklaring av prioriterte områder. En slik planlegging stiller også krav til en organisering av planleggingen på de ulike nivåene, der disse nivåene vil forklare i neste underkapittel.

### 2.1.1 Målestokk i de institusjonelle systemene for romlig planlegging

Gjennom tidene har det vært svingninger i hvordan de institusjonelle planleggingssystemene har kunnet styre romlige utviklingsprosesser. By- og regionplanleggingen er avhengig av at styringssystemene sees og utvikles i et lokalt, kommunalt, regionalt og nasjonalt perspektiv. I *“Governance Rescaling in Danish Spatial Planning: State Spaces Between Fixity and Fluidity”* blir Danmark brukt som et eksempel, der man ser på hvordan planleggingssystemet har utviklet seg over tid (Galland, 2020). Denne utviklingen kan også sees i sammenheng med det norske planleggingssystemet, hvor det er mange likhetstrekk i måten å definere målestokkene på.

Territoriell målestokk handler om de forskjellige planleggingsnivåene: lokal, kommunal, regional og nasjonal. Disse er hierarkisk oppbygd, der den første målestokken er nasjonale romlige planstrategier, den andre er regionale planer, den tredje er kommunale planer og den siste er lokale planer. Gjennom nasjonale romlige planstrategier, defineres karakteren av nasjonal politikk, som ofte sentrerer rundt behovet om territoriell balanse. I regionale planer implementeres de nasjonale planstrategiene i tillegg til føringer for utviklingen, som kommunene må ta hensyn til

i sin planlegging. Den kommunale planen er rammeverket for urbane og rurale transformasjoner og er det viktigste politiske instrumentet for utviklingskontroll. De lokale planene fungerer som strategier for sosial og økonomisk utvikling og adresserer reguleringsordninger (Galland, 2020 s. 105). Alle de territoriale målestokkene er med på å bestemme hvilken vei utviklingen skal gå, men det er kommuneplanene som utfører de største fysiske tiltakene. Likevel er det staten med innsigelsesmulighet som vil ha det siste ordet dersom kommunene planlegger i strid med de nasjonale føringene.

Den mest generelle påstanden, er at romlig by- og regionplanlegging har beveget seg vekk fra å ha et regulerende og arealbruk-orientert fokus, til å ha en større strategisk rolle. Dette gjør at nasjonale myndigheter tillater seg å bevege seg fritt innenfor de romlige planleggingssystemene i jakten på sine egne interesser. Strategisk romlig planlegging omhandler ikke et spesielt innhold av arealbruk på samme måte som omfattende, helhetlige, integrerte, romlige planleggingssystemer gjør (Galland, 2020 s.106). I Norge finner vi dette igjen i at lovgiver har gitt klare rammer for planlegging på det nasjonale nivået, men at løsningene for fremtidig arealbruk avklares av kommunene gjennom helhetsplaner, områdeplaner og detaljplaner.

## 2.2 Den hierarkiske oppbygningen av byer og nettverksforbindelser

De ulike planleggingsnivåene utarbeider retningslinjer og planer for hvordan byer og tettsteder skal utvikle seg. Denne utviklingen må sees i sammenheng med sentralsted- og nettverkssystem, som knytter byer til områdene rundt. De fleste norske byer, som for eksempel Oslo, består av både et sentralsted- og nettverkssystem. Det som skiller et nettverkssystem fra et sentralstedsystem, er at nettverkssystem består av knutepunkt som kobler byer og tettsteder sammen, gjennom nasjonal og internasjonal handel (Hohenberg & Lees, 1996). Et sentralstedsystem, derimot, er hierarkisk bygd opp, hvor kjernen er dominerende og tilbyr varer til andre steder som ligger utenfor. Disse andre sentrene kan igjen dekke varer for periferien (Helle, Eliassen, Myhre & Stugu, 2006 s.12).

Fremveksten av sentralsteder skjedde gjennom at lokal handel og organiseringen av sivilsamfunnet gradvis økte, som gjorde at markeder og administrative bosetninger ble sett på som sentrale steder for sine omgivelser. Individuelle markeder måtte knytte nettverk til andre markeder, slik at det skulle være gunstig å drive næringsvirksomheten (Hohenberg & Lees, 1996 s.49). Dette førte til nettverk på tvers av steder, som har formet forbindelsene vi har i dag.

Innenfor et sentralstedsystem er ofte stedene lokalisert med lik avstand til hverandre og danner et hierarki av steder som tilhører ulike ordener, hvor flere underordnede byer ligger utenfor den

større, mer komplekse kjernen. I sentralstedssystemet løser kjernen i en by oppgaver på vegne av andre tettsteder, som er avhengige av en by med høyere orden (Hohenberg & Lees, 1996 s.49). På denne måten fikk de mindre stedene hjelp av byene som var bedre rustet, slik at de mindre stedene kunne produsere varer og tjenester som kunne lages eller selges her (Helle et al., 2006 s.12). Dette henger sammen med at hvert senter har et tyngdepunkt for sitt tjenesteområde for å minimalisere transportkostnader og at byenes funksjon handler om å være et økonomisk sentralsted for omlandet (Hohenberg & Lees, 1996 s.49; Helle et al., 2006 s.12). For å kunne opprettholde det økonomiske grunnlaget, er sentralstedene helt avhengige av nettverkssystem.

Et nettverkssystem forklarer forholdet mellom byer, ikke bare innenfor samme nasjonale territorium, men også internasjonalt. Urbaniseringen drives frem av økonomisk og kulturell utveksling, hvor byene danner knutepunkt, veikryss og utposter som skaper ulike sentrene. Disse sentrene spesialiseres med bestemte roller i nettverket av utvekslinger, ved at noen blant annet fungerer som koblinger internasjonalt gjennom handel (Hohenberg & Lees, 1996 s. 62).

I et nettverkssystem er hovedfokuset på handelsnett, hvor gods og ulike varer blir fraktet fra et sted til et annet. Dette gjør nettverkssystem fleksible, i den forstand at byer verken er startpunktet eller endepunktet for ulike varer og at ruten varene skal fraktes, ofte kan endres. Nettverkssystem består av knutepunkt, hvor systemet er delt inn i kjerne og periferi som sammen danner et nettverk av handelsmuligheter. En by i et nettverkssystem er koblet til et større nettverk, og fungerer ofte som en inngangsport for byene i det regionale innlandet. I et nettverkssystem teller penger og tid mer enn det å være bundet til lineære distanser, noe som også gjør at vanntransporten har vært en viktig del av dette systemet. Dette skyldes fremkommeligheten man har til andre land via vann. I dag er flytransport og veitransport like viktig for frakt av handel i et nettverkssystem. Hovedprosessen bak tidlig europeisk urbanisering var en gradvis styrking av handelssentre, opprinnelig avhengig av et større nettverk fra Europa, frem til de ble en del av verdensøkonomien (Hohenberg & Lees, 1996 s.63-66).

I vår studie om sosial bærekraft for mindre steder langs Oslofjorden, er det viktig å se hvordan nettverks- og sentralstedssystemet har påvirket utviklingen av byer og tettsteder. Gjennom tidene har man gått fra et forbindelsessystem til et annet, som har ført til historiske brudd i nærings-, økonomisk- og sosial sammenheng. Ved å studere utviklingen fra nettverkssystem på vann til land, og hvordan noen steder har fått større betydning enn andre, synliggjøres utfordringene slike endringer kan påføre stedene som ligger både innenfor og utenfor nettverkssystemet. Konsekvensene disse endringene medfører, kan forklares gjennom Streeck og Thelens fem modeller om endring.

## 2.3 Stiavhengighet

Politikk og arealplanlegging endrer eksisterende strukturer etterhvert som tiden går, gjennom nye målsettinger og fokusområder. Den amerikanske statsviteren og professoren Kathleen Thelen har studert ulike typer endring i historisk institusjonalisme og konsekvensene slike endringer kan ha. Arbeidet hennes kretser rundt opprinnelsen og utviklingen til institusjoner i samfunnet (Mit Political Science, u.å.). Fortiden, de tidligere styringsformene, strukturer og organiseringen av samfunnet, er med på å påvirke veiene utviklingen tar (Assche, Beunen & Duineveld, 2015 s.28). Dette er hovedtematikken i teorien om stiafhengighet. Stiavhengigheten fører til at samfunnet må ta nye veivalg i utviklingen, ettersom samfunnet kontinuerlig må tilpasses tiden man er i (Thelen, 1999).

Opprinnelsen og utviklingen av institusjoner kan sees i sammenheng med endringen av territorielle strukturer. Kathleen Thelen har sammen med den økonomiske sosiologen Wolfgang Streeck, observert endringer som oppstår i institusjoner over tid, og utformet fem modeller på bakgrunn av dette. Vi vil overføre Streeck og Thelens fem modeller som observerer endringer i institusjoner, til å studere hva som skjer i en gradvis transformasjon av steder og samfunn. Utviklingen til byer og tettsteder vil gjennom *forskyvning, lag, drift, omdannelse og utmattelse* gå gjennom viktige transformasjoner som påvirker funksjonen de har i dag (Streeck & Thelen, 2005). Slike transformasjoner oppstår på bakgrunn av stiafhengighet, og konsekvensene av slike endringer kan forklares gjennom Streeck og Thelens fem modeller om endring.

Den første modellen til Streeck og Thelen handler om *forskyvning*, hvor endringer forekommer gjennom en prosess der nye modeller dukker opp og stiller spørsmål ved allerede eksisterende modeller. Endringer gjennom forskyvning kan forekomme på ulike måter, men i hovedprinsippet handler det om at samfunnet og planleggingen av tettsteder blir sårbar, fordi de tradisjonelle handlingene blir satt til side for noe annet (Streeck & Thelen, 2005). Et eksempel på endring gjennom forskyvning er da bil og jernbane tok over for transportmidler som hest og båt. De tidligere transportmåtene ble sårbare fordi det kom andre transportmidler som ble mer attraktive og etterspurt av markedet. Stiavhengigheten førte til at by- og regionplanleggingen på 1900-tallet tok en annen retning, hvor store endringer i infrastrukturen dannet nye grunnlag for byutvikling.

Den andre modellen, *lag*, handler om at nye elementer, legges over gamle systemer.

Dette fører til at tidligere mål og hensikter ikke nødvendigvis forsvinner helt, men blir skyggelagt under det nye laget (Streeck & Thelen, 2005). Denne endringen ser man blant annet i utformingen av nye planer, der romlige mål for utvikling legges over tidligere strukturer. Dette er også bakgrunnen for at blant annet kulturarv og lokalsamfunn kan opprettholdes, selv om steder er i konstant utvikling.

*Drift* er den tredje modellen innenfor stivhengighet, og handler om at steder trenger en drivkraft gjennom utvikling dersom stedene ikke skal miste sin funksjon. Byer og tettsteder overlever ikke dersom de står stille, og krever derfor aktivt vedlikehold og utvikling. Endringer gjennom drift skjer ofte i sammenheng med politiske rammer. Dette ved at politikere tar bevisste valg om å gjøre endringer i samfunnet gjennom føringer, som påvirker byer og tettsteder i enten en positiv eller negativ retning (Streeck & Thelen, 2005). *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* er et eksempel på et politisk styrt rammeverk for utvikling, som kommunene må forholde seg til i sin utarbeidelse av planer.

Den fjerde modellen, *omdannelse*, handler om at en endring ikke kan forfalle. Dette er fordi områder får nye målsettinger, funksjoner eller formål. Tid bringer med seg et behov for endring, ettersom man ønsker å tilpasse seg tiden man er i. I slike tilfeller vil betydelige kontinuiteter på overflaten maskere viktige underliggende endringer, gjennom mål og meninger som endrer seg over en lengre periode (Streeck & Thelen, 2005). I regionplanleggingen skjer omdannelse gjennom nye strategier som endrer måten å tenke på. Et godt eksempel på omdannelse i det norske plansystemet, er da bærekraftbegrepet ble introdusert på slutten av 1900-tallet som et resultat av behovet for en mer miljøvennlig planlegging. Dette førte til at by- og regionplanleggingen gjennom stivhengighet fikk et nytt mål som måtte løses, og som påvirket målsetting og strategier i planer.

Den femte og siste modellen innenfor endring, er *utmattelse*. Denne modellen kategoriseres egentlig ikke som en endring, siden transformasjonen mer eller mindre fører til en kollaps av systemer og elementer. En slik kollaps kan likevel sammenlignes med en endring, siden den går gradvis over lengre tid, snarere enn brått. Utmattelse på steder vil kunne oppstå av seg selv, der byer og tettsteder blant annet kan bli gamle og møte utfordringer knyttet til videre vekst og opphoping av ressurser (Streeck & Thelen, 2005). Dette viser til at byer og tettsteder er avhengige av ressurser i form av funksjoner og egenskaper for at stedene skal fornyes og drives fremover.

De fem modellene illustrerer hvordan strukturelle og samfunnsmessige endringer påvirker byer og tettsteder. Gjennom planer og retningslinjer som blir gitt av statlige, regionale og kommunale planmyndigheter, fører vi planleggingen i nye retninger enn det som har vært gjeldende tidligere. Stivhengighet og de fem modellene om endring, er relevant å se til når vi videre skal studere tidligere veivalg i historien og påvirkningen disse har på veivalgene vi står overfor i dag. For å forstå koblingen mellom historien og dagens by- og regionplanlegging, må vi se nærmere på hvilke forutsetninger steder har for utvikling. Dette vil beskrives nærmere i neste underkapittel - territoriell kapital.

## 2.4 Territoriell kapital

Spørsmålet om hva slags påvirkning *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* har for steder med ulikt utgangspunkt for utvikling, gjør oss avhengig av et perspektiv for å kunne forstå stedenes historiske forutsetning for utvikling. Denne forståelsen er avgjørende for å kunne belyse hvordan planen griper inn og endrer på eller forsterker dette potensialet. Et begrep som kan hjelpe oss å belyse steders forutsetninger for utvikling, er *territoriell kapital*.

Vi kjenner begrepet kapital som et overskudd innenfor ulike strukturelle forhold, og begrepet brukes i forskjellige sammenhenger som finans, sosial og kulturell. *Økonomisk kapital* er den mest kjente bruken av begrepet, ofte benyttet av økonomer for å beskrive en økonomisk situasjon. *Sosial kapital* henviser til opphopning av sosiale relasjoner og institusjoner, og er tett knyttet til den kulturelle kapitalen. *Kulturell kapital* kjennetegner tilhørighet til en sosial gruppe eller klasse gjennom kunnskap, preferanser, vaner og forbruk. Den territorielle kapitalen henviser til en opphopning av alle disse formene for kapital, som til sammen utgjør egenskaper og kvaliteter ved et sted. Dette gir bestemte, lokale forutsetninger for omstilling og utvikling. Et steds territoriell kapital er altså summen av stedbundne egenskaper. Økonomiske ressurser, evnen til lokal organisering, kunnskap, kulturelle verdier, identitet og ideer er alle forutsetninger for at et lokalsamfunn skal ta kontroll over sin egen utvikling. Det dreier seg med andre ord om egenskaper av økonomisk, kulturell og sosial art, som gir stedene bestemte utviklingspotensialer (Perucca, 2014).

Når begrepet territoriell kapital brukes om stedsutvikling innenfor rammen av regional plan for ATP i Oslo og Akershus, må vi spesifisere hvilke egenskaper – økonomiske, kulturelle, sosiale – det er relevant å se etter, særlig med tanke på stedenes sosiale bærekraft. Økonomisk kapital vil blant annet henge sammen med den økonomiske verdiskapingen man finner på et sted, som for eksempel antallet bedrifter, arbeidsplasser, priser på eiendommer, attraktivitet og investeringsevne. Næringssegmentene til byer og tettsteder er viktige for den økonomiske veksten, samt byers konkurransedyktighet (Brevik, Halvorsen & Pløger, 1998). Kulturell kapital er tilknyttet steders historiske kulturarv, identitet og befolkningens tilhørighet til stedet. Sammen med den økonomiske verdiskapingen, kan kulturell kapital gi stedet gode forutsetninger for å utvikle seg videre som lokalsamfunn (Guttormsen & Fageraas, 2007). For å øke den totale territoriell kapitalen, må imidlertid disse to formene for kapital også sees i sammenheng med den sosiale.

Den sosiale kapitalen er mer kompleks. For individer handler sosial kapital om sosiale relasjoner og nettverk. Sosial kapital for steder, handler derimot ofte om prosesser som ligger utenfor steders egen kontroll. Ofte blir steder svekket av at de ikke har kapasitet til å følge nye innovasjoner og dermed mister mye av sin konkurransekraft. Dette ser vi blant annet gjennom globaliseringen i dag,

som fører til en ujevn utvikling av sosial kapital for mange steder. Noen områder blir favoriserte ettersom de opprettholder en jevn positiv utvikling, og kan utnytte dette som sosial kapital for å tiltrekke seg nye arbeidsplasser, firmaer og andre funksjoner. Slik er den sosiale kapitalen tett knyttet til den økonomiske og opphopning av økonomiske verdier, ved at lokale aktører kan være med å påvirke utviklingen av regionen deres (Trigilia, 2001).

Samspillet mellom de forskjellige kapitalene er altså styrt av en vektfordeling mellom stedbundne egenskaper, der det er den totale territorielle kapitalen som vil prege hva slags stedsutvikling man satser på. Byer og tettsteder består av lokale strømmer av kapital, varer, tjenester, sosiale og kulturelle relasjoner. Etter Thelen og Streeck begreper, kan disse relasjonene sees som lag, der tykkelsen på disse lagene vil påvirke utviklingen og attraksjonen til stedene (Brevik, Halvorsen & Pløger, 1998). Begrepet *territoriell kapital* brukes i denne studien som et bindeledd mellom bærekraftsbegrepet, med sine tre perspektiver – økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft – og analyser av hvordan regional plan med sine bærekraftsmål, griper inn i stedenes historiske utvikling. Problemstillingene som kan oppstå i sammenheng med dette, belyses gjennom neste teori, *wicked problems*.

## 2.5 Wicked problems

I Norge har vi en samordnet planleggingspolitikk, med et hierarkisk oppbygd styresett. Staten opererer som nasjonal etat og tar beslutninger som får virkninger for den regionale, kommunale og lokale planleggingen. At landet har ulike beslutningstakere, kan føre til motstridende verdier og planleggingsformål. By- og regionplanleggingen vi fører i dag vil få konsekvenser for samfunnet senere gjennom både positive og negative virkninger. For å beskrive noen av konsekvensene endringer i planleggingen kan medføre, ønsker vi å benytte oss av begrepet *wicked problems*. I begrepet ligger det at omgivelser omdannes raskt, der endringene ofte er uforutsigbare. De tradisjonelle teknikkene samfunnet har for å håndtere etterkommende problemer av nye tiltak, er ofte ikke relevante eller gode nok. Utfordringen ligger ikke i at endringene er for komplekse, men at konsekvensene av tiltak utfordrer aktørene sine egne agendaer (Haraldsen, 2014).

For vår studie, har vi tatt utgangspunkt i Horst W.J. Rittel og Melvin M. Webber sine tanker rundt *wicked problems*. Rittel var en designteoretiker og Webber en byplanleggingsteoretiker, som mente at *wicked problems* var annerledes fra vanlige problemer, fordi det ikke går an å løse de med tradisjonelle prosesser. De fremhever viktigheten av å være kritisk til problemløsninger som blir gjort i samfunnsutviklingen i sin studie om dilemmaer i arealplanlegging. Dette skyldes at konsekvensene som oppstår ved å prøve å løse et problem, ofte ikke kan gjøres noe med i ettertid.

Derfor er det viktig som planlegger å være innforstått med at alle løsninger på problemer har en virkning (Camillus, 2008).

Ved utarbeidelsen av nye strukturer gjort av ulike aktører, er det viktig å få en forståelse av hvordan problemene som skal løses har oppstått i utgangspunktet. By- og regionplanlegging handler om å løse problemer som oppstår i samfunnet. Ved gjennomføringen av planprosesser skapes det ofte friksjon ettersom planlegging består av flere etater på forskjellige nivåer, der en etat ikke kan ta avgjørelser på vegne av samfunnet alene (Rittel & Webber, 1973). Dette skyldes de store innvirkningene planlegging har på samfunnet, og konsekvenser det er vanskelig, om ikke umulig, å rette opp i (Camillus, 2008).

Arealplanlegging er tidkrevende og kostbart. I tillegg er det ofte mangel på frihet i planleggingsprosessene, og etter gjennomføringen av et prosjekt er det for sent å angre, ettersom man ofte kun har en sjans. Dette er viktige faktorer som kan føre med seg wicked problems (Rittel & Webber, 1973). I Norge må planleggere ta hensyn til politiske rammer og lovverk i utbyggingsprosesser. Det er mange faktorer som spiller inn i planleggingen, og noen ganger hadde samfunnet vært bedre foruten enkelte prosjekter. Dette fordi planprosjektene ikke har klart å løse problemene de var ment å løse, men heller skape nye problemer. Dette er med på å gjøre at planleggingsproblemer blir sett på som motsetningsfylte, flyktige og iboende “wicked” (Rittel & Webber, 1973 s.160)

For å håndtere wicked problems, er det viktig å definere og lokalisere problemet så godt det lar seg gjøre, ettersom det ikke finnes en helt korrekt løsning. Informasjonen som er nødvendig for å forstå problemet, avhenger av ideen som er utarbeidet for å løse den. For å kunne beskrive et wicked problem i tilstrekkelig detalj, må det utvikles en uttømmende oversikt over alle tenkelige løsninger i forkant, fordi hvert spørsmål som krever tilleggsinformasjon er avhengig av forståelsen av problemet og den påfølgende løsningen. Problemforståelse og problemløsning henger altså sammen med hverandre (Rittel & Webber, 1973 s.160-161).

I by- og regionplanlegging må man ofte nøye seg med “dette blir løsningen”, “dette er bra nok” eller “dette blir det beste resultatet med de begrensningene vi har”, fordi man ikke har mer tid, penger eller tålmodighet. Ofte har planleggere så mange begrensninger gjennom lover, politikk og etterspørsler, at de ikke får gjort mer. Wicked problems er alle unike, og for en planlegger er det viktig å ikke direkte overføre en plan fra et sted over til et annet, selv om det skal tilrettelegges for den samme funksjonen. En del av det å forstå wicked problems, er å ikke vite hvilken løsning som skal svare på problemet for tidlig i prosessen (Rittel & Webber, 1973). Dette er fordi hver



løsning gir uventede konsekvenser over tid, noe som gjør det vanskelig å måle effektiviteten av den løsningen man har valgt (Camillus, 2008).

Gjennom teorien om wicked problems, ønsker vi i vår studie å åpne øynene for hvordan problemer vil komme tilbake til oss i ulike varianter. Det viktigste punktet i håndteringen av wicked problems, er å erkjenne at problemene eksisterer. Her spiller plansystemet en viktig rolle, ettersom det er gjennom disse systemene problemer kommer til uttrykk over tid. Har man som planlegger, aktør og politiker et moralsk ansvar å bevisstgjøre problemene man står overfor i fremtiden (Churchman (red.), 1967)? Wicked problems tematikken gjør det mulig for oss å studere *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* opp mot fremtidige konsekvenser og utfordringer planen kan medføre. I neste del - del II, vil vi bygge opp det empiriske arbeidet basert på underproblemstillingene våre, som til slutt vil gi oss de forutsetningene vi trenger for å svare på problemstillingen.

## DEL II

### Forutsetninger for videre utvikling i Osloregionen



Figur 4. Illustrasjon av den historiske utviklingen langs Oslofjorden.



## Kapittel 3 - Bydannelse langs Oslofjorden

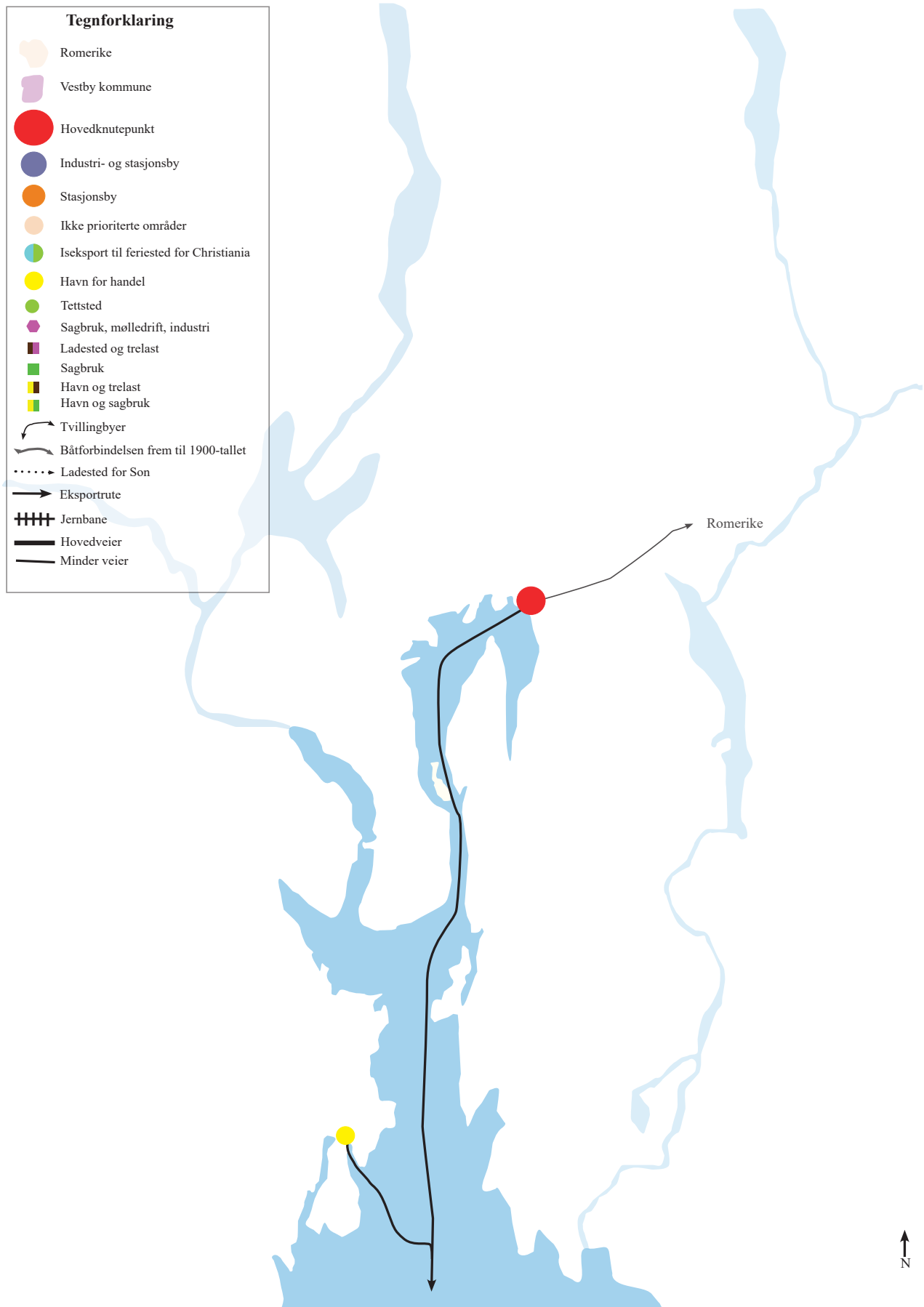
Dette kapittelet vil ta for seg ulike epoker i historien som vil gi oss en forståelse av hvorfor byer og tettsteder langs Oslofjorden har oppstått og hvilken betydning stedene har hatt for utviklingen av regionen. Epokene er valgt ut med utgangspunkt i endringer som skjer i utviklingen og som har spesiell betydning for de mindre tettstedene; Son, Hvitsten, Drøbak og Sætre, i tillegg til Vestby tettsted og Oslo. Vi ser på fremveksten av enkelte steder langs Oslofjorden, med et fokus på forholdet mellom fjord og bydannelse over tid. Når vi studerer overgangene fra en epoke til en annen, bruker vi begrepene brudd og kontinuitet, for å vise hva som bryter med tidligere utviklingstrekk og hva som videreføres gjennom epokene. Vi ønsker derfor å starte våre epoker fra 700-tallet og den første urbaniseringen. Fra denne epoken og frem til dagens regionale plan for areal og transport (ATP) i Oslo og Akershus, vil vi se nærmere på hvordan steder langs Oslofjorden og dagens planleggingsproblemer i Osloregionen har vokst frem.



*Figur 5. Utsikt over Bjørvika og Lohavn.*

Vi vil presisere at navnene Oslo by har hatt, ikke er hovedfokuset i denne studien og at navnene vil bli brukt om hverandre. Byen het Christiania fra 1624 til 1924. Innenfor denne perioden ble Christiania også skrevet med K, men for å unngå forvirring har vi valgt å kun benytte navnet Christiania med C. Byen ble hetenes Oslo etter 1925 (SNL, 2020).

# 700-1500-tallet: Fremveksten av urban bosetting og handel



Figur 6. Illustrasjon av handelsveien for Oslo og Tønsberg i perioden 700-1500-tallet.

I Norden oppsto den første urbaniseringen på 700-tallet. Likevel var ikke bydannelsen på flere steder varig før på slutten av vikingtiden. Oslo var en av de viktige handelsplassene i vikingtiden og er en av de eldste kjøpstadene i Norge sammen med Tønsberg (se figur 6) (Helle et al., 2006). Det var kun enkelte byer som ble definert som kjøpstader, som vil si at de hadde egne rettigheter for å drive handel for bygdene (SNL, 2019). Ettersom Oslo var en viktig handelsplass, ble byen et sentralt sted for sine omgivelser og fikk gjennom handel et nettverk til omverdenen. Selv om Oslo lå kronglete til i forhold til andre ferdselsveier, reiste mennesker sjøveien for å bosette seg innerst i Oslofjorden. Over tid ble det etablert fiskeleirer, havner og handelsplasser som gjorde at Oslo som middelalderby vokste frem (Nedkvitne & Norseng, 2000. s.22).

Som middelalderby gikk Oslo gjennom en betydelig utvikling på 1200-tallet, da kongen ønsket å styrke kongemakten og den politiske enheten. Dette skyldes kongens opprettelse av administrative enheter som fikk faste grenser, hvor de statlige rommene ble tydeligere definert. I den forbindelse ble Oslo et administrativt senter, der bygdene innerst i Oslofjorden måtte rette seg etter statsmakt og kirkemakt (Nedkvitne & Norseng, 2000. s.139). Makten lå hos kongen, som på denne tiden valgte å definere Oslo som et eget avgrenset rom med særskilte handelsrettigheter. Dette var begynnelsen på fremveksten av Oslo som sentralsted, en forutsetning for senere utvikling av et urbant nettverkssystem i Indre Oslofjord.

Handelen mellom steder utviklet seg gradvis. Ettersom bønder og arbeidere startet produksjon for salg til kjøpmenn, bidro dette til at Oslo fikk et nettverk som strakte seg lokalt, men også internasjonalt. I den gradvise utviklingen, ble Oslo styrket som handelssenter og koblet opp til et større nettverk. Siden Oslo lå innerst i en trang passasje, var kjøpmenn fra Tønsberg avhengig av godt vær for å ikke bli liggende værfast i Oslo over lengre perioder. I tillegg hadde de mindre skutene problemer med å reise inn i fjorden på vinterstid, ettersom de ikke greide å bryte seg gjennom isen som dekket indre deler av fjorden (Nedkvitne & Norseng, 2000).

Selv om isen gjorde ferdselsveien via Oslofjorden vanskelig for både lokal- og fjernhandel på vinterstid (Nedkvitne & Norseng, 2000 s.188-189), ble det fortsatt drevet handel fra Oslo på 1200-tallet. Rostock i Tyskland var en viktig handelskunde og var ledende innenfor import og eksport fra Oslo rundt år 1260. Vareomsetningen var god for Oslo på denne tiden, noe som gjorde at byen fortsatte å vokse (Helle et al., 2006 s. 83). Likevel ble ikke Oslo ordentlig knyttet til det internasjonale varebyttet før på 1300-1400-tallet. Dette gjorde Oslo til et knutepunkt og en del av et større handelsnett, hvor ulike varer ble fraktet til og fra byen. I denne perioden var det også noe trelasteksport fra Oslo, men det var ikke før senere at denne typen handel økte (Nedkvitne & Norseng, 2000).

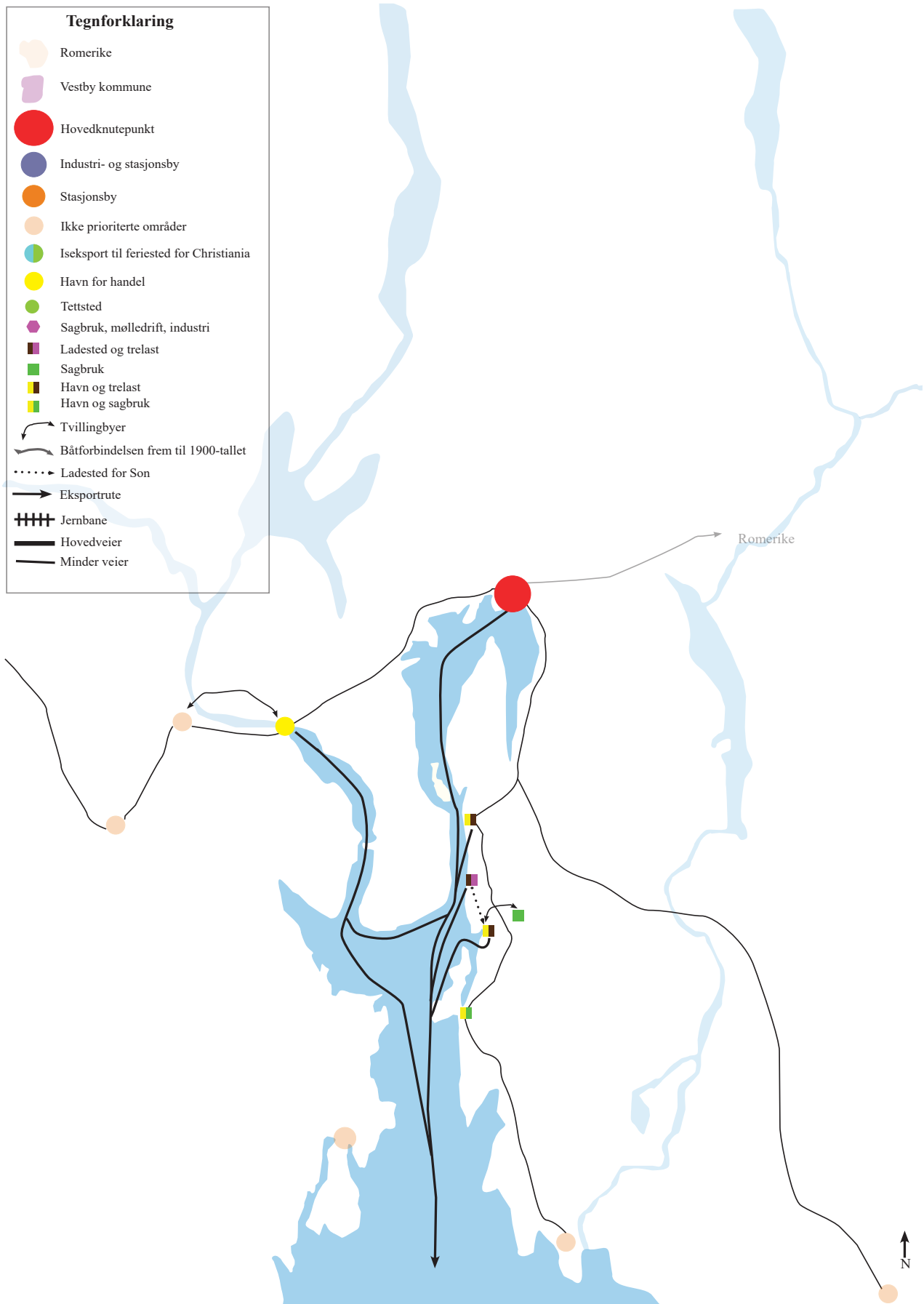
I denne epoken ser vi at Oslo innerst i fjorden, ikke hadde eksistert uten fremkommeligheten på vann. Oslo vokste frem som handelssenter med særskilte rettigheter. Det var gjennom handelen Oslo fikk et nettverk til omverdenen og kongemakten definerte stedet som et sentralsted med økonomiske verdier. Dette var starten på opparbeidelsen av Oslo som hovedkjerne for handel, der enkelte steder langs Oslofjorden ville vokse seg avhengig av Oslo, mens andre var selvstendige handelssentre. Som vi ser hadde også starten av et nettverkssystem begynt å etablere seg i regionen, noe vi skal se utvikler seg betraktelig i neste epoke.

## 1500-1820: Nettverk til og fra Christiania

Son hadde sammen med Drøbak, drevet med trelasthandel før 1400-tallet (Helle et al., 2006 s.128). Likevel ble ikke Son plassert på kartet før rundt år 1500, da stedet spilte en viktig rolle som tømmerhavn (Vestby kommune, 2007a). På denne tiden økte handelsvirksomheten i området, som gjorde at også Hvitsten ble en havn for tømmer. (Strøm & Berthelsen, 2019). Son og Hølen kan betraktes som “tvillingbyer” ettersom stedene var gjensidig avhengig av hverandre, grunnet produksjon på sagbruket i Hølen, og trelasthandel og skipsfart i havnebyen Son (Helle et al., 2006, s. 207). Både Son og Hvitsten ble en del av et større nettverkssystem som koblet seg sammen med Christiania (se figur 7).

I tillegg til Drøbak, Son og Hvitsten, var det flere steder som vokste frem i denne tidsepoken, som vist på figur 7. Moss vokste blant annet frem, grunnet sin sentrale beliggenhet ved fjorden med sine sagbruk- og havneområder. Dette gjorde det lett å transportere tømmer og plank fra Moss med skip (Helle et al., 2006). På samme tid begynte folk å bosette seg i dagens Drammen. Havnen ved munningen av Drammenselva, utviklet seg til et konkurrerende handelssenter for Christiania, hvor tømmeret ble fløtet ned elven og lastet på skip ved Tangen. Drammen utviklet seg etterhvert til Norges hovedfartsåre for tømmereksport, og hadde på midten av 1700-tallet dobbelt så stor eksport som Christiania (Drammen havn, u.å.).

Det var ikke bare Drammen som vokste som tømmereksport. Hvitsten vokste seg større som ladested under begrensede rettigheter, etter å ha ligget under Drøbak tollsted i en periode før 1600-tallet. Hvitsten ble en viktig utskipningshavn med nettverksforbindelser til utlandet, hvor eksport av tømmer og is til blant annet Holland og England var en hovednæring (Vestby kommune, 2007b). På midten av 1600-tallet, var det en storbrann i London som førte til at det ble et enormt, men midlertidig, behov for trelast som gagnet handelen i Oslofjorden og Hvitsten stort (Strøm & Berthelsen, 2019, s. 26).



Figur 7. Illustrasjon av nettverkssystemet som utviklet seg mellom 1500-1820.



Etter grunnleggelsen i 1624 vokste Christiania seg større som by, men småby-preget ble likevel beholdt (Tvedt (red.), 2000, s.7). Samme år som grunnleggelsen av byen var det en storbrann som ødela den opprinnelige havnen, som førte til at en ny havn ble bygget i Bjørvika (Jacobsen & Johnsen, 1999 s. 4). På 1600- og 1700-tallet var Christiania havn et viktig knutepunkt for handel, næring og trelasteksport for utlandet, men også for byer og tettsteder i Norge. Dette var hovedårsaken til byveksten på denne tiden (Jacobsen & Johnsen, 1999; Tvedt (red.), 2000). Denne utviklingen knyttet seg også til at det på 1600-tallet kun var bestemte havner som fikk drive med utskiping av tømmer, ettersom det i hovedsak var Christiania som skulle styrkes som handelssenter. Flere ladesteder som blant annet Drøbak oppstod dermed på grunn av noen steders monopol til å drive denne typen handel (Storøy & Nagelhus, 2012). Drøbak, Son og Hvitsten var alle tjenesteområder for Christiania for å minimalisere transportkostnadene til byen.

Flere steder vokste frem langs Oslofjorden. Dette gjorde at nettverksforbindelsene via fjorden til andre europeiske land økte, blant annet grunnet eksport av store mengder trelast. Hollenderne var hovedkjøpsmennene av trevirke fra Norge i denne perioden, og så på Son som den viktigste havnen langs kystlinjen i Oslofjorden. Derfor kalte de fjorden for “Zoon Water”, som også ble brukt av mange andre til å beskrive området (Linnestad, 1988). Son ble sett på som den viktigste havnen av Hollenderne, og i denne epoken utviklet også Drøbak seg i stor grad, ved å få en ny rolle som vinterhavn for Christiania. Som nevnt i foregående epoke, var fjorden ofte islagt om vinteren, som gjorde det vanskelig for skutene å ta seg frem til havnen i Christiania. Siden Drøbak ligger lenger ut i fjorden, ble stedet en viktig havn hvor skutene kunne ligge om vinteren, mens varene ble transportert på slede over fjorden til hovedknutepunktet, Christiania (Storøy & Nagelhus, 2012).

Senere på 1700-tallet ble Son, i likhet med Drøbak, brukt som havn og ladested for Christiania når fjorden var islagt. Den høye eksporten skapte arbeidsplasser og det var flere skipseiere som bosatte seg i Son. Flere tettsteder langs fjorden hadde en høy vekst på slutten av 1700-tallet, som førte til at mange forretninger oppsto og servicetilbudene vokste (Vestby kommune, 2007a). For Christiania som nå var avhengig av de to uthavnene på vinterstid, ble det en nedgang i sjøfarten inn til byen frem til 1800-tallet (Jacobsen & Johnsen, 1999).

I tillegg til å være ladested for Christiania, ble Son et eget tollsted fra 1604 og hadde god inntekt grunnet dette. Utenom rederivirksomhet hvor Son eide og drev skip, var ladestedet også et sted for skipsvedlikehold og reparasjon, i tillegg til å drive med sagbruk. Frem til 1900-tallet var Son et aktivt utskipningssted for tremateriale (Vestby kommune, 2007a), og Hvitsten var i denne perioden et ladested under Son tollsted (Askheim, 2020b). Dette førte til en storhetstid for Hvitsten gjennom trelasteksporten, og bosettingen økte ettersom mannskap og offiserer slo seg ned her (Vestby kommune, 2007b).

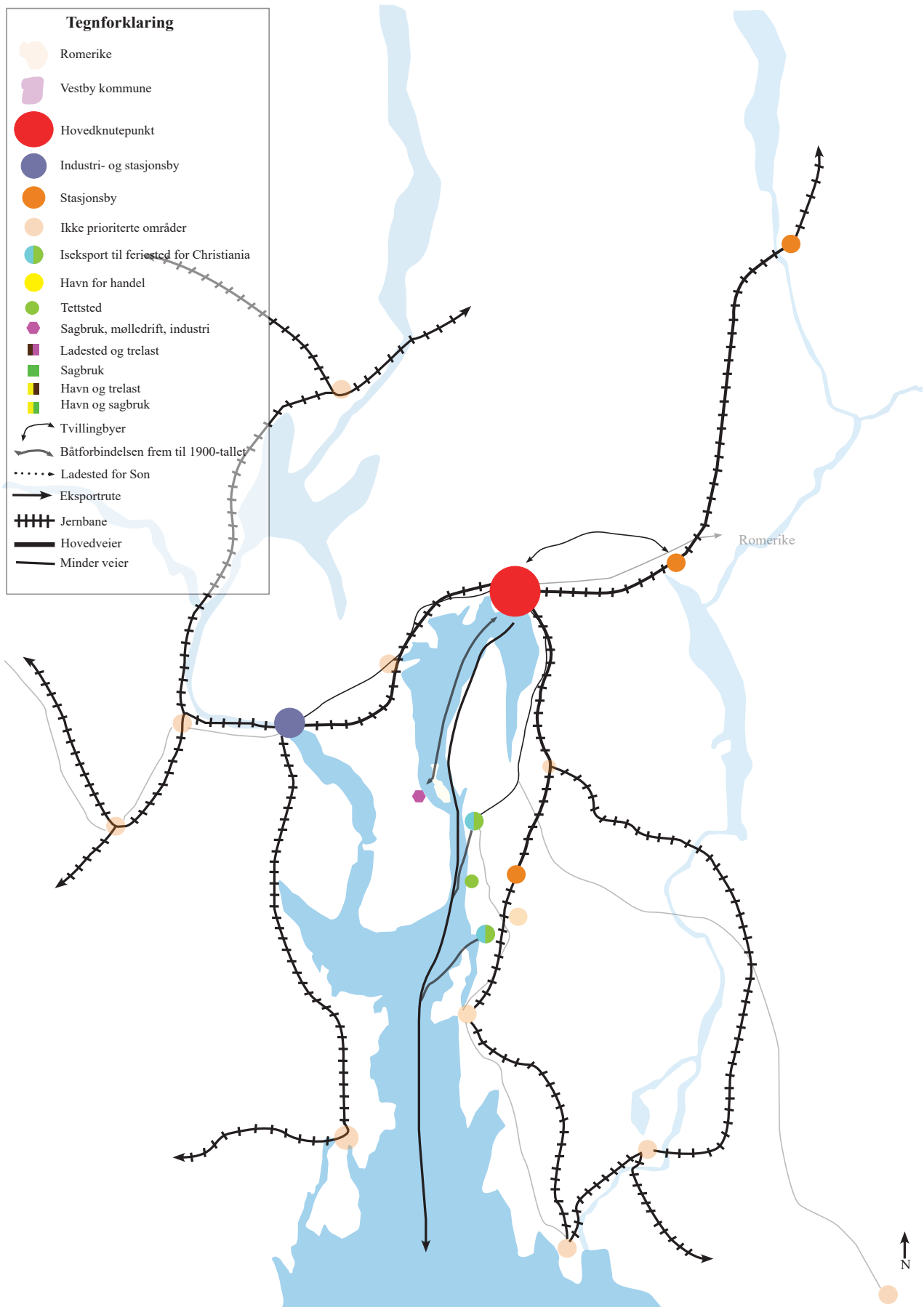
Handelsvirksomheten var hovedgrunnen til at flere steder ble lokalisert langs Oslofjorden, hvor nettverkene over vannet knyttet regionen tettere både til utlandet og innlandet. Utviklingen viser at Son, Drøbak og Drammen kobles til Christiania gjennom tentakler som strekker seg ut fra kjernen (se figur 7). Ettersom Son vokste frem, ble stedet endepunkt i et utenlandsk handelsnettverk. Som en kontinuitet av det begynnende nettverkssystemer fra forrige epoke, begynte forbindelsene å spre seg langs kysten som resulterte i at flere av de mindre stedene ble rivaliserende steder i regionen. Dette førte til at statsmakten, med Christiania som hovedpunkt, tok kontroll over utviklingen for å unngå at andre steder vokste seg større som sentralsteder og økonomiske knutepunkt.

## 1820-1945: Mekanisering, jernbane og veinett

Drøbak hadde stor betydning som vinterhavn for Christiania frem til bruddet i 1820-årene. I denne epoken gjorde dampskipene sin inntreden i utviklingen, som førte til at Drøbak mistet sin rolle som vinterhavn. I motsetning til seilskutene, greide dampskipene å bryte seg gjennom isen og kunne derfor legge til havn i Christiania (Storøy & Nagelhus, 2012). At Drøbak mistet sin rolle som vinterhavn, hadde stor betydning for tettstedet sin videre utvikling. Drøbak mistet sin hovednæring gjennom sjøfarten, som var opphavet til at Drøbak ble et viktig sted historisk sett.

Ettersom dampskipene førte til at Christiania ikke lenger var avhengig av uthavner som Drøbak og Son, fikk byen en økning i sjøtransporten på 1800-tallet. Likevel tok det noen år å bygge opp igjen handelen, og det var ikke før på 1850-tallet at sjøfarten igjen fikk en stor betydning for Christiania, og byen vokste ytterligere (Jacobsen & Johnsen, 1999 s.6). Siden midten av 1800-tallet har også fjordbåten som fraktet passasjerer og gods mellom Christiania og omkringliggende landområder vært viktig som transportmiddel. I hovedsak var det frakt av passasjerer på sommerstedene ved Indre Oslofjord som var båtens hovedoppgave, hvor ruten gikk til øyene og havner langs Bunnefjorden, til Nesoddens vestsida, til Bygdøy og lenger vest til Bærum, Asker og Hurumlandet (Tvedt (red.), 2000, s.22).

At fjordbåten gikk til Hurumlandet, førte til oppmerksomhet rundt Sætre, som ikke hadde hatt noen dampskipforbindelse frem til siste halvdel av 1800-tallet. Det var i denne tidsepoken Christiania-Sætre Dampskipselskap ble etablert, som gjorde at Sætre fikk en båtforbindelse til Christiania (Informant, Hurum Historielag, 2020). Ruten gikk tre ganger om dagen, frem til begynnelsen av 1900-tallet. Denne båten som i utgangspunktet gikk mellom Sætre og Christiania, ble senere bygget om til en ferge som gikk mellom Drøbak og Storsand (Eier, 1969 s.315).



Figur 8. Illustrasjon av nye fremkomstmuligheter som preger utviklingen av Osloregionen.

Sætre hadde et annet næringsgrunnlag, sammenlignet med Son, Drøbak og Hvitsten. Fremfor å drive handel av trelast langs Oslofjorden, var det først og fremst Sætreelven som gav innbyggerne et arbeidsgrunnlag, med sagbruk og mølledrift (Informant, Hurum Historielag, 2020). Sætreelven ble en viktig økonomisk drivkraft for stedet og i overgangen fra 1800-tallet til 1900-tallet ble det etablert et industristrøk langs elven, som resulterte i tettere boligbebyggelse rundt elveområdet (Eier, 1969). Sætre skjøt også fart i utviklingen da dynamittfabrikken Norsk Sprængstoffindustri åpnet i 1876. Denne nye industrien førte til en tilbakegang i de gamle næringene, der omstillingen fra gammelt til nytt tilrettela for en befolkning på Sætre som til en viss grad var bundet til gamle former og tradisjoner (Eier, 1969 s. 246). Dynamittfabrikken førte med seg flere arbeidsplasser, der fabrikken ble en viktig inntektskilde for innbyggerne (Informant, Hurum Historielag, 2020).

Som en konsekvens av at dampskipene utbredte seg som transportmiddel for handel, stagnerte tømmerhandelen ved de mindre tettstedene Drøbak og Son, ettersom seilskutenes storhetstid var over (Helle et al., 2006). Dette kan man se på figur 8, hvor sjøeksporten langs Oslofjorden minket betraktelig, og senere forsvant helt fra de mindre stedene. Hvitsten ble også utkonkurrert av dampskipene, som gjorde at trelasteksporten på tettstedet var over i 1890-årene (Strøm & Berthelsen, 2019 s. 26). At dampskipene brøt med de tradisjonelle seilskutene, førte til at de mindre stedene med sjøtransport som sin hovednæring måtte finne nye næringsgrunnlag. Dette gjorde at befolkningsveksten så vidt ble holdt vedlike ved disse stedene på 1800-tallet, mens folketallet i byene på samme tid økte betraktelig (Helle et al., 2006).

Det var ikke bare de mindre stedene som ble preget av at dampskipene kom. Mindre etterspørsel av tømmer fra andre steder enn Christiania, førte også til at Drammen måtte finne nye industrielle muligheter. På slutten av 1800-tallet vokste det derfor frem papirfabrikker langs Drammenselva som ble en ny type eksporthandel for stedet. I tillegg hadde Drammen andre typer industri, som glassverk og bryggeri, som blomstret på 1800-tallet (Drammen havn, u.å.). På dette tidspunktet hadde Christiania vokst seg større som by, som medførte at Drammen ikke lenger var en konkurrent for hovedkjernen. Restriksjonene knyttet til handelsnæring avtok derfor etterhvert som Christiania ble større.

Stagningen i tømmerhandelen førte utviklingen i en annen retning, hvor tettstedene langs Oslofjorden måtte finne nye måter å livnære seg på for å unngå store nedgangstider. Dampskipene åpnet for nye muligheter knyttet til iseksport som igjen la til rette for mange nye arbeidsplasser. Dette var en storhetstid for hele Norge, da produksjon og eksport av naturis var høyt ettertraktet (Storøy & Nagelhus, 2012). Den store veksten i handelsnæringen på 1800-tallet gjorde at havnen i Christiania fra 1900-tallet utviklet seg videre både øst- og vestover (Jacobsen & Johnsen, 1999, s.6).

Nettverksforbindelsene til Christiania fortsatte å vokse, hvor handel med andre land og byer i Norge var en viktig forutsetning for utviklingen.

Oppsvingen i sjøtransporten førte med seg en befolkningsvekst i hele Norge på midten av 1800-tallet. Dette medførte at folk begynte å flytte seg mot byene, og fra 1855-1890 var Christianias befolkningsvekst så stor at behovet for mer plass og større arealer økte. Dette førte til at den tidligere avgrensingen av byen som et rom endret seg, der den første store byutvidelsen skjedde i 1859 (Tvedt (red.), 2000, s.8). I perioden ble også sentralstedshierarkiet fra 1200-tallet styrket, hvor Christiania var midtpunktet og ble det regionale hovedknutepunktet i det internasjonale nettverkssystemet. Tidligere rivaler som Drammen utviklet seg derfor på et lavere nivå i hierarkiet, sammenlignet med storbyen.

Fra 1880-1900 var det en ny en høy økning i befolkningen som gjorde at utbyggingen i Christiania ble forholdsvis tilfeldig (Tvedt (red.), 2000, s. 8). De nye drivkreftene befolkningsveksten medførte, var ikke tilpasset den statlige romligheten sine bygrenser på denne tiden. Den moderne byveksten med utvikling av industri og nasjonal forvaltning, førte derfor til at utbyggingen ble spredt utover, fremfor å bli konsentrert til bykjerner. Ettersom befolkningen økte betraktelig, måtte de eksisterende bygrensene utvides ytterligere, som førte til at forstadsbebyggelse og drabantbyer ble liggende utenfor bykjernen. Dette kan sees på som det første viktige og store historiske bruddet innenfor statlig romlighet.

Fra midten av 1800-tallet ble et annet landsgående fremkomstmiddel viktig for stedsutviklingen, som ble en konkurrent for sjøtransporten. Da landets første jernbane ble bygget i 1854 mellom Christiania og Eidsvoll, var dette starten på en ny utvikling for Norge og Osloregionen. At den første jernbanen ble lagt til Eidsvoll, skyldtes i hovedsak økningen i handel og samferdsel i Norge, som man ønsket å transportere raskere enn det båten kunne. Med forbindelse til innlandet der det foregikk fløting langs blant annet Mjøsa, ble trelast og andre handelsvarer fraktet med tog til Christiania (Bane NOR, 2018). Bruddet fra sjøtransport til skinnegående transport var starten på en ny tid, der passasjerer og varer skulle forflyttes forttest mulig fra A-Å.

Utbyggingen av jernbanenettverket skjedde raskt og det ble etablert stasjoner flere steder i landet (se figur 8). Drammen var et viktig jernbaneknutepunkt og Randsfjord-linjen som ble bygget i 1868, tilrettela for en bedre nettverksforbindelse mellom Drammen og Christiania. Jernbanelinjen ble en avgjørende transportforbindelse for Drammen som by, også gjennom transportforbindelser til omverdenen (Drammen havn, u.å.). For Vestby som fikk tilgang på jernbanenettverket i 1879, medførte dette nye utviklingspotensialer for stedet. Jernbanen hadde stor betydning

for Vestby tettsted, som vokste frem med ny mølle, bank, kjøpmannsgårder og skole (Vestby kommune, 2007c). Lillestrøm vokste også frem som en stasjonsby, fordi stedet lå strategisk til der jernbanesporet enten delte seg eller kom sammen. Lillestrøm baserte seg på skogindustri og sagbruk, som gjorde at tettstedet fikk et bylignende samfunn rundt 1900-tallet, med nesten 4000 innbyggere. Fra Lillestrøm kunne tømmer og planker fraktes med jernbanen til Christiania (Helle et al., 2006).

Verken Son, Hvitsten eller Drøbak ble inkludert i jernbanenettverket som gikk til Vestby tettsted, som gjorde at hele det kommunikasjonsmessige tyngdepunktet ble flyttet østover og svekket de mindre stedene som ble liggende utenfor (Hjertaas, 1920). Jernbanen løste mange problemer og spørsmål knyttet til effektiv, miljøvennlig og økonomisk vinning, men førte også med seg nye problemer i form av en ekskludering av stedene som ble liggende utenfor. Prioriteringen av hvem som fikk tilgang på jernbanenettverket, førte til at noen av stedene fikk bedre vilkår for utvikling enn andre. Som Mathias Hjertaas sa om Son i 1920: *“At en sådan by, der har de beste betingelser for å hevde sig blandt de fleste andre østlandsbyer, ennu inntar så beskjedne en stilling som den gjør, er mildest talt sørgelig. Grunnen til dette er at den ligger så avskåret fra jernbaneforbindelse”* (Hjertaas, 1920, s. 24).

At jernbanen kom som et konkurrerende transportmiddel for båten, gjorde at mange steder langs Oslofjorden ble tilsidesatt. I tillegg tok ishandelen brått slutt på 1900-tallet, og handelen langs kysten for de mindre stedene forsvant. Dette medførte at stedene igjen måtte finne nye næringsgrunnlag, for å kunne opprettholde en økonomisk kapital. Drøbak og Sætre var to av stedene som tok mye av istrafikken i distriktene på 1800-tallet, og bruddet for ishandelen ble et viktig tidsskifte for de mindre tettstedene som ikke lenger hadde betydelig handelsetterspørsel fra utlandet (Eier, 1969). Bruddet i ishandelen og ekskluderingen fra jernbanenettverket, førte til at Son, Hvitsten og Drøbak, ble nye utflukts- og fritidssteder for Christiania. Overnattingsvirksomheten ved utleie av rom til badegjester i Drøbak fikk et oppsving på slutten av 1800-tallet og var en stor inntektskilde for det mindre tettstedet (Storøy & Nagelhus, 2012). Siden disse stedene ikke lenger hadde et handelsgrunnlag langs sjøen, gikk de i en ny retning som reisedestinasjoner for å opprettholde et økonomisk næringsgrunnlag.

Tilgjengeligheten til stedene langs fjorden ble bedret da bilnettverket og infrastrukturen begynte å utvikle seg rundt år 1925. Bussen ble et etablert kollektivt transportmiddel som i hovedsak var beregnet for de som skulle reise utenfor bykjernen (Tvedt (red.), 2000, s.21). Oppmerksomheten rundt disse transportmidlene økte, som medførte at båttrafikken nok en gang ble svekket ettersom rutebåtene sin trafikk ble overført til bil og kollektive transportmidler på land. Dette bruddet førte

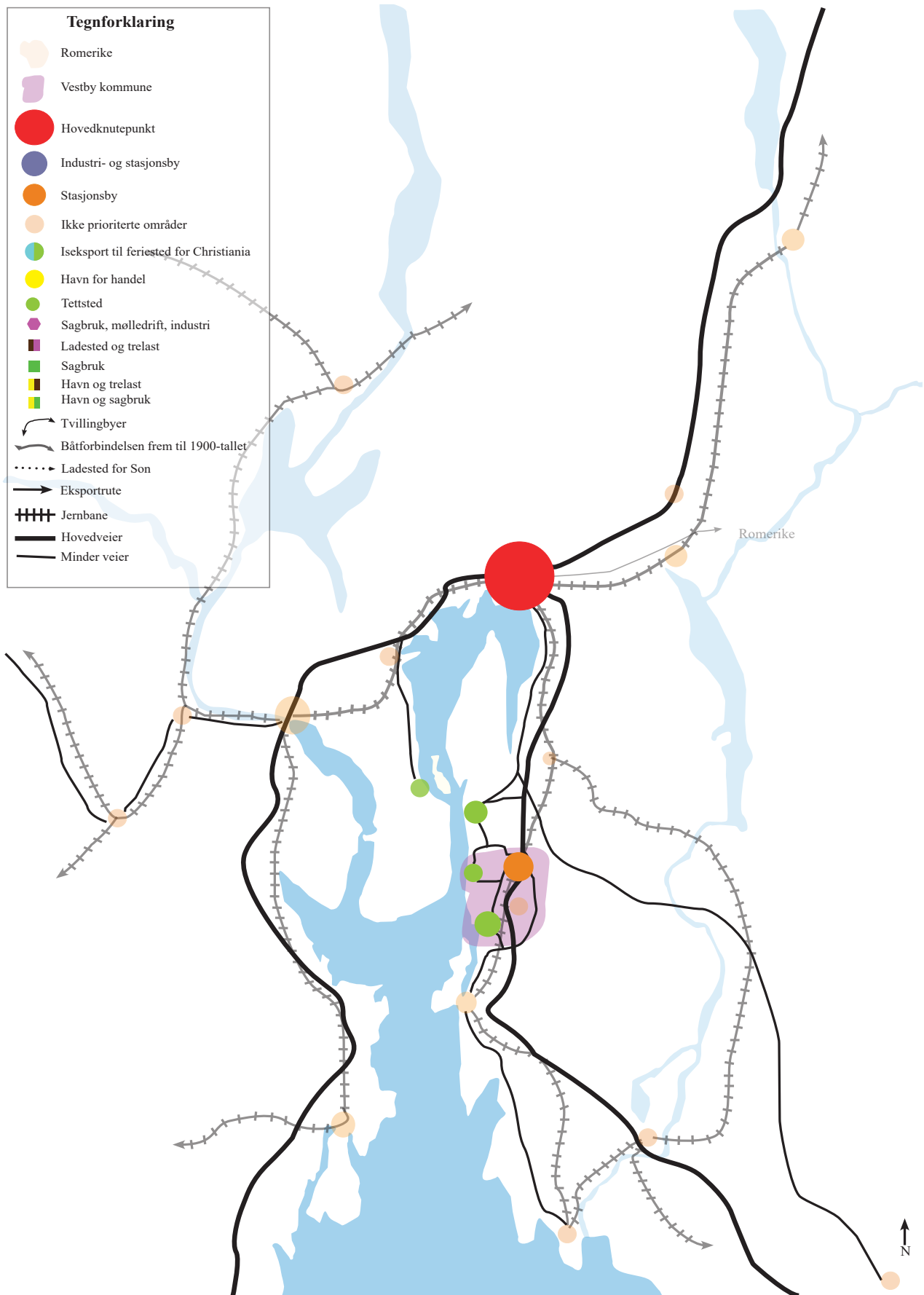
til at mange båtselskaper måtte søke om kommunal støtte til å drifte rutebåtene. Det ble utviklet en ny fergeforbindelse mellom Hurum og Drøbak i 1930, som sammen med ny infrastruktur gjorde at Hurumlandet fikk en bedre kobling til omverdenen (Eier, 1969).

Utviklingen av bedre nettverksforbindelser på land, førte til at båten ble gradvis svekket som fremkomstmiddel, der fjordbåtens æra tok slutt i siste halvdel av 1900-tallet. Mekaniseringen av transportmidler førte til at industri og handel ikke lenger ble lagt til mindre steder ved vannet, men ble lokalisert til transportveier, jernbanen og til større havner (Storøy & Nagelhus, 2012). Gjennom denne endringen i handelsvirksomhet, tok industrien en ny retning som påvirket den videre utviklingen av byene og tettstedene.

Denne retningsendringen påvirket bosettingen i Norge, der flere byer vokste. Dette førte til at Norge opplevde sin sterkeste urbanisering noensinne, med en økende befolkning i byer og en stagnering på landsbygdene. Christiania fortsatte å være det viktigste sentralstedet i Osloregionen, men det oppsto flere mindre byer, blant annet stasjonsbyen Vestby, som hadde en slags sentralstedsfunksjon for de omkringliggende områdene. I perioden oppstod det også flere industribyer, hvor Fredrikstad og Sarpsborg var mer typiske industribyer enn Christiania, selv om Christiania klart var byen med mest industri (Myhre, 2015). Christiania stod i denne epoken så sterkt som kjerne og sentralsted, at flere andre byer kunne tillates å få samme funksjon uten at dette gikk på bekostning av storbyen.

Ny mekanisering av transportmidler brøt i denne epoken med tidligere utviklingstrekk. Dampskip, bil og jernbane tok over for de tidligere måtene å frakte varer og passasjerer på. Jernbanen introduserte et nytt system av forbindelser som styrket nettverkssystemet og endret forutsetningene for utvikling for stedene. Jernbane, buss og bil bidro sammen til å skape brudd i den historiske bydannelsen, hvor sjøtransport tidligere hadde spilt en viktig rolle for bosetting, fremkommelighet og handel. Christiania fortsatte å vokse som by og byutvidelsen resulterte i at det begynnende sentralstedssystemet nå var komplett.

# 1945-1990: Storbyutvikling og regionale strukturendringer



Figur 9. Illustrasjon av regionale strukturendringer i form av veinett som preger utviklingen.



Gjennom mesteparten av 1900-tallet fortsatte industrien å være en viktig næring i Norge, som førte til flere strukturendringer. I etterkrigstiden begynte imidlertid staten å spille en viktig rolle for koordinering av ny industri. Her kunne staten som leder avgrense byrommene og legge føringer for hvor veksten skulle skje. Mange av utfordringene som måtte løses var altfor store for den private virksomheten, som var mye av grunnen til at staten gikk inn som leder og eier på enkelte områder (Lange, 2015).

For å styrke kommunenes økonomi og næringsliv, ble det rundt midten av 1900-tallet gjort flere kommunesammenslåinger som endret de opprinnelige grensene. Bak denne endringsprosessen lå det en økende befolkning med behov for mer plass, flere servicetilbud, skoler og andre tjenester. I 1946 ble Hølen en del av Vestby, noe som resulterte i at Norge fikk et ladested mindre (Helle et al., 2006). Vestby herred og Son ble slått sammen i 1964, og Vestby kommune oppstod som et resultat av dette (Askheim & Thorsnæs, 2020). Opprettelsen av Vestby kommune førte imidlertid til at Hvitsten mistet sin bystatus i 1964 (Vestby kommune, 2007b).

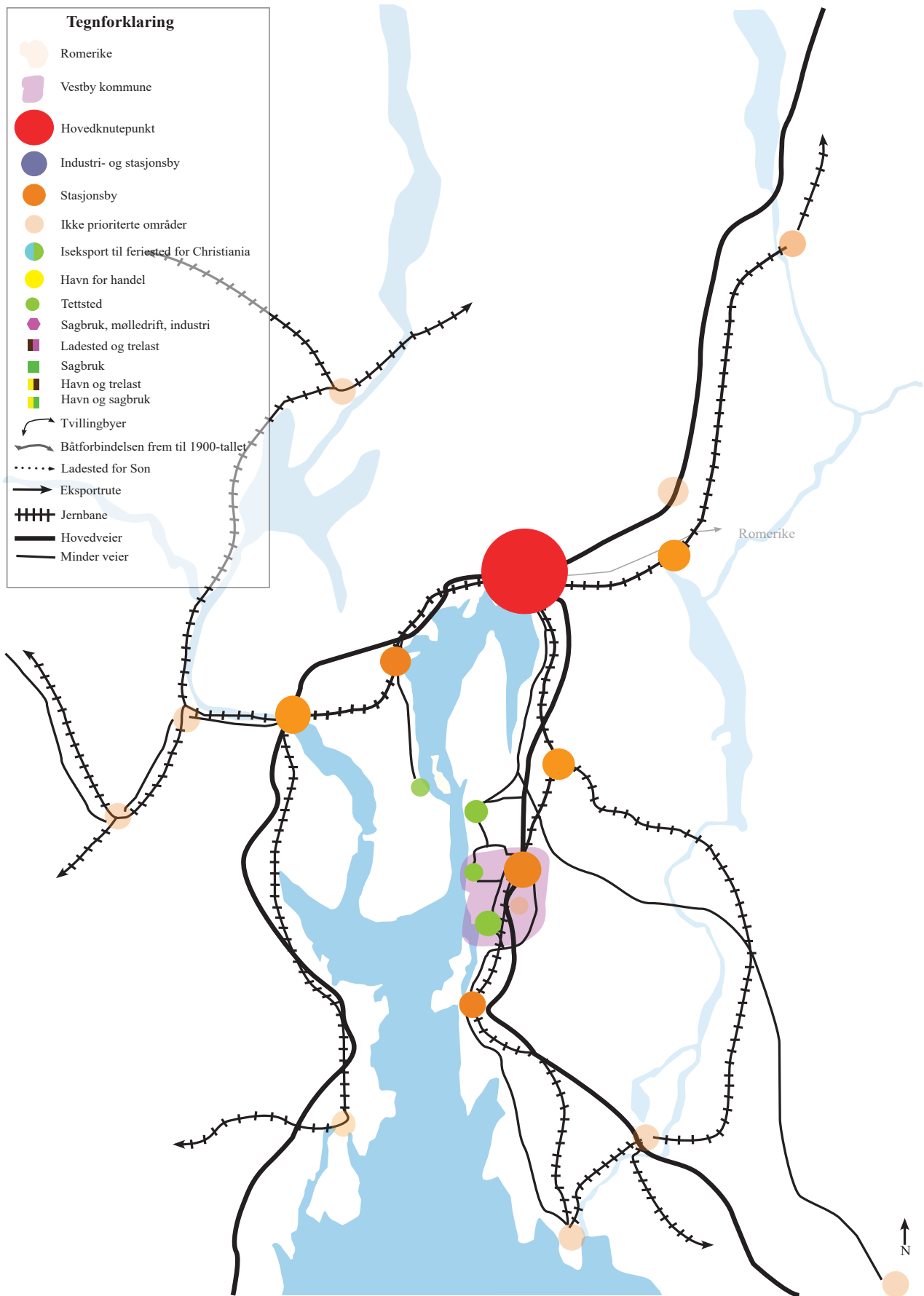
Selv om bilturismen allerede hadde eksistert en stund, var det ikke før rundt 1960 at rasjoneringen av biler ble opphevet, og flere fikk tilgang på bil som transportmiddel (Statistisk sentralbyrå, 1999). Dette førte til at antallet bileiere økte betraktelig i Norge. Bilen som transportmiddel ga høyere fleksibilitet sammenlignet med transporten som gikk på skinner og på vann. Likevel var jernbanen fortsatt et viktig transportmiddel, men nå i hovedsak for frakt av varer (se figur 9). Den nye oppmerksomheten rundt bil, medførte nye krav til veikapasiteten og nettverksystemene som tidligere var tilpasset hest og kjerre (Helle et al., 2006, s. 433). Arbeidet rundt et veinett tilpasset bil, handlet først og fremst om å bedre kvaliteten på de eksisterende veiene som tidligere hadde vært bygdeveier og skogsbilveier, samt utbedring av fylkesveger og riksveger (se figur 9) (Statens vegvesen, 2000). Bilen gjorde det mulig å spre bebyggelsen, siden man ikke var avhengig av offentlig transport for å komme seg rundt. Dette førte også til en økning i bilpendling, ettersom flere kunne bo utenfor sentrumskjerner, men fortsatt jobbe der.

For industrien opplevde Norge en stagnering og etterhvert en nedgang i etterspørsel av industriproduserte varer etter 1960, noe som ikke tok seg opp igjen før oljeindustrien kom på 1970-tallet. Hovedgrunnen til dette lå bak den økende globaliseringen i resten av verden. Industriprodukter kunne kjøpes billigere i andre land og en rekke fabrikker ble lagt ned i Norge på denne tiden (Skoglund, 2013). Blant annet ble dynamittfabrikken på Sætre nedlagt i 1976. Dynamittfabrikken ble etterhvert omgjort til et museum, men mistet denne funksjonen etter 25 år. I dag står fortsatt fabrikken der som et kulturminne, med bygninger og produksjonsutstyr (Buskerud fylkeskommune, u.å.).

Nye transportformer, industri og teknologi, førte med seg nye problemstillinger knyttet til miljøet. I 1987 ble begrepet “bærekraftig utvikling” satt på den internasjonale dagsorden gjennom Brundtlandrapporten, også kjent som “Vår felles framtid”. Brundtlandrapporten ble opprettet av FN med Gro Harlem Brundtland som leder for kommisjonen. Planleggingen av byer fikk et nytt fokus på ivaretaking av miljø, økonomi og sosiale aspekter, med et hovedmål om å dekke dagens behov uten at dette skulle gå på bekostning av senere generasjoner. Brundtlandrapporten dannet også et grunnlag for et internasjonalt samarbeid om globale miljø- og utviklingsproblemer som stilte krav til en mer helhetlig planlegging, der ulike avgrensninger måtte sees i sammenheng med hverandre (FN-sambandet, 2019a). Året etter Brundtlandrapporten, kom det en stortingsmelding om miljø og utvikling, der bærekraftbegrepet fikk sin nåværende betydning i den norske konteksten. Dette får i de påfølgende årene en forgrening av oppfølginger i ulike forvaltningssektorer, og i 1992 ble natur- og miljøvernet styrket gjennom Grunnlovens den gang § 110 b som resultat av Brundtlandrapporten (Jacobsen, 2020). Denne nye måten å tenke utvikling på, førte til flere endringer innenfor strukturer, grenser og prioriteringer som ble videre gjennomført på slutten av 1990-tallet.

I denne epoken ser vi at strukturendringer preget hele landet. I den foregående tidsepoken ble bosettingen spredt utover regionen og flere udefinerte rom påvirket mønsteret av byer og tettsteder som ble liggende tilfeldig rundt sentralstedet Oslo. På bakgrunn av en større befolkning og behovet for mer plass, gikk staten inn for å definere rommene tydeligere og avgrense hvor utviklingen, mye i henhold til industri, skulle lokaliseres. Som et brudd på hvordan man tidligere hadde latt utviklingen skje ukontrollert, var det først nå man begynte planlegge innenfor gitte grenser for å lede utviklingen i en ønsket retning.

# 1990 - i dag: Bærekraftig utvikling og nye planleggingsidealer



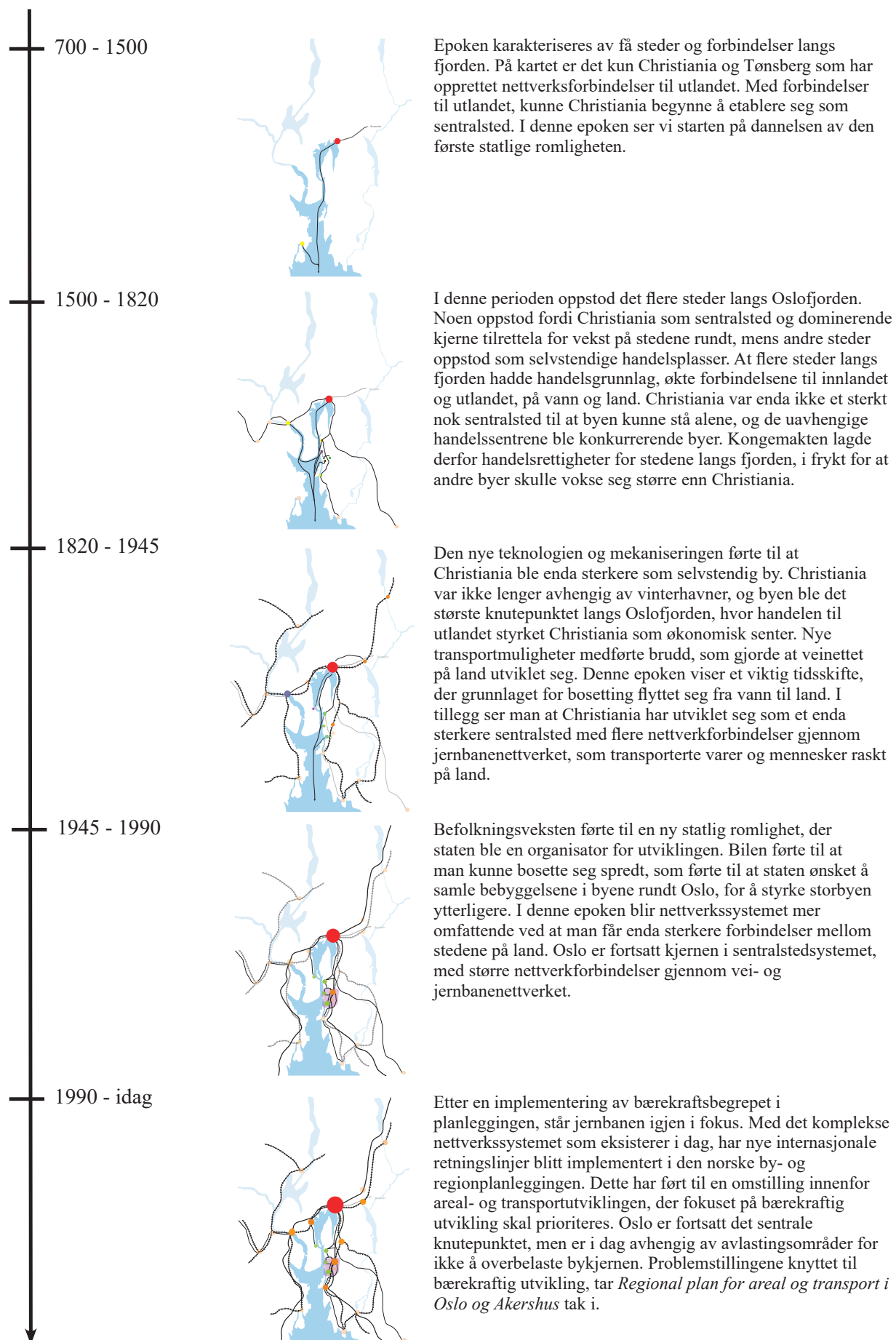
Figur 10. Illustrasjon av et samfunn i omstilling der jernbanen er en hovedfaktor.

Brundtlandrapporten setter en agenda som preger dagens måte å tenke styring og by- og regionplanlegging på. Etter at Brundtlandrapporten kom i 1987, fulgte en rekke andre internasjonale konvensjoner og føringer som Norge har forpliktet seg til å implementere. Blant disse er FNs klimakonvensjon som ble vedtatt i Rio de Janeiro i 1992. Rio-erklæringen har som mål å oppnå bærekraftig utvikling verden over, og i dag har nesten alle verdens land sluttet seg til konvensjonen (FN-sambandet, 2019b). I 2016 vedtok FN en ny agenda som handler om en bedre og mer bærekraftig fremtid gjennom boligutvikling og byutvikling, som blir kalt Habitat III (Habitat3, 2016). I tillegg til retningslinjer fra klimakonvensjonen og Habitat III, har Norge forpliktet seg til Parisavtalen. Dette er en avtale om klimapolitikk som skal sørge for at land begrenser klimaendringene (FN-sambandet, 2020). Disse retningslinjene ser vi tydelig igjen i *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*, med fokus på bærekraftig utvikling gjennom en satsing på miljøvennlige transportmidler og en klimagunstig utbygging.

Som man kan se på figur 10, har vei- og jernbanenettverket begge viktige roller for hvordan samfunnet, byer og tettsteder har utviklet seg. Ettersom bilen ble et attraktivt og prioritert transportmiddel på midten av 1900-tallet, stilte dette nye krav til kollektivtransporten for å få ned antallet bilreiser. Dette vises blant annet gjennom den regionale planen for ATP, hvor hovedstrategiene blant annet fokuserer på jernbanen som nettverkssystem. I tillegg har bærekraftsmålene ført til nye krav til gang- og sykkelveinett. Planer for utbygging av sykkelveinettet i Oslo har vært vedtatt flere ganger, der det i dag fortsatt er en lang vei å gå mot det fullstendige sykkelveinettverket. I henhold til dette er tiltak om sykkelveier noe regional plan for ATP fremmer i strategiene mot et mer bærekraftig samfunn (Oslo kommune & Statens vegvesen, 2015).

Bærekraftbegrepet har blitt svært sentralt i dagens by- og regionplanlegging, der utviklingen må gå i nye retninger for å ikke tære på miljøet. I denne utviklingen ser vi at jernbanen har fått et nytt fokus, med et mål om å minske avhengigheten samfunnet har til bil etter tidligere utviklingstrekk. Dette nye målet har kommet som et resultat av miljømessige hensyn man ikke hadde vurdert like sterkt tidligere. Avgrensingen til den regionale planen som en statlig romlighet, bidrar til å skape en plan som ser over kommunegrensene og gjør samarbeidet på tvers av disse grensene mulig.

Gjennom de forskjellige epokene ser vi at den historiske utviklingen av bosetting, handel og byutvikling er mye knyttet til endringer i transportmidler som omformer nettverkssystemene og bydannelsen. Utviklingen må sees i sammenheng med den romlige byplanleggingen, som avgrenser og definerer hva som skal utvikles hvor. Derfor må byutviklingen og lokaliseringen av områder, sees i et helhetlig perspektiv, der planleggingen ligger som lag med ulike former for nettverk (Brevik, Halvorsen & Pløger, 1998, s. 5).



Figur 11. Oppsummerende tidslinje.

Den historiske utviklingen og de veivalgene som ble tatt tidligere, har påvirket hvilke funksjoner som dyrkes i Vestby, Hvitsten, Son, Drøbak og Sætre i dag. Stivhengigheten førte til at flere av disse stedene måtte etterlate sine tradisjonelle næringsgrunnlag til fordel for nye. Dette for å kunne opprettholde de territorielle kapitalene knyttet til økonomiske, kulturmessige og sosiale egenskaper som har blitt bygd opp gjennom flere hundre år. I utarbeidelsen av en regional plan, er det viktig å ha forkunnskap om hvordan regionen som helhet har oppstått. Kunnskapen vi har etablert i dette kapitlet, vil inkluderes videre i studien. Den regionale planen for ATP fortsetter som en retningsendring i historien, der vi implementerer ny politikk som påvirker steders utvikling. I det følgende kapitlet ønsker vi å se nærmere på hovedprinsippene i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus og hvordan den statlige romligheten definerer den videre utviklingen.

## Kapittel 4 - Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus

Gjennom historien har det oppstått flere brudd i utviklingen langs Oslofjorden som har påvirket hvordan regionen ser ut i dag. Det siste og mest aktuelle bruddet er *Regional plan for areal og transport (ATP) i Oslo og Akershus*, som legger nye prinsipper for by- og regionplanleggingen. Omstillingen som den regionale planen innebærer, utgjør i henhold til Thelen og Streecks begreper om endring, et nytt lag i den historiske utviklingen. Planen som et nytt lag, legger seg over de allerede eksisterende systemer og romlige strukturene, og har som formål å bidra til å minske klimagassutslipp, gjennom arealeffektiv og transportmessig gunstig utvikling (Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015).

Problemstillingene knyttet til bærekraftig utvikling, oppstod allerede i tidligere epokers utvikling av samfunnet. Samfunnet vårt er i dag i en omstilling, der det må tas grep for å hindre nedbygging av matjord og naturgrunnlag, sikre mer effektiv arealbruk og livskvalitet i byene, og ikke minst å minske utslipp av klimagasser. Regional plan for ATP strekker seg over perioden 2015-2030, og kom som følge av et behov for en felles plan for kommunene og fylkene som utgjør Osloregionen, særlig med tanke på samordningen av transport og vern av matjord og marka. Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har i tillegg et felles mål om å halvere klimagassutslippene innen 2030, ved blant annet å erstatte personbilveksten, med kollektivtransport, gang og sykkel (Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015).

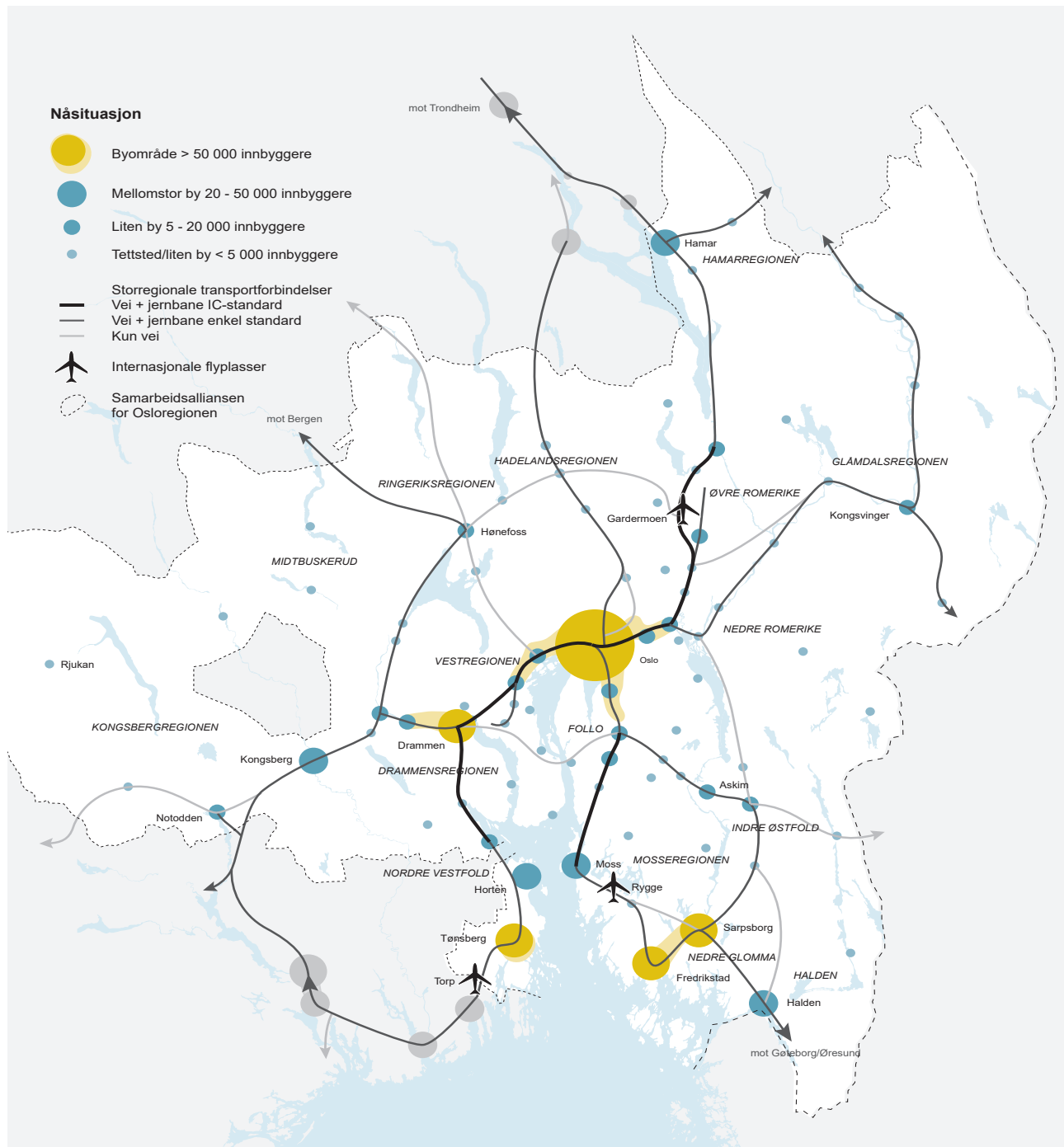
For å nå disse målene, bygger regional plan for ATP i Oslo og Akershus på nye prinsipper i utviklingen. Som påpekt tidligere har planen tre felles hovedmål som utgjør fundamentet i den fremtidige planleggingen:

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

(Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015, s. 5).

Fokuset på arealeffektiv utbygging knytter seg til den forventede befolkningsveksten i byer og omland, som tilsier en tilrettelegging for flere boliger og arbeidsplasser. I hele Osloregionen (2016) bor det 2,3 millioner mennesker. Av disse bor omtrent 75 % i bybåndet (se figur 12)

(Osloregionen, 2016; Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015). Dette tilsier at det er et større potensiale for en tettere byutvikling, som vil bevare overordnet grønnstruktur i større grad. Regional plan for ATP varierer omfanget av en slik bevaring i ulike deler av regionen, basert på om områder ligger innenfor eller utenfor de prioriterte vekstområdene. For områder innenfor blir ikke vern av jordbruksområder og regional grønnstruktur prioritert i like stor grad, ettersom det her fokuseres på ny, kompakt byutvikling. På stedene utenfor er derimot hensynet til jordbruksareal, grønnstruktur og kulturminner og kulturmiljø viktigere, og skal prioriteres foran ny utbygging (Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015 s.29-30).



Figur 12. Antallet innbyggere på stedet tilknyttet transportforbindelser i Osloregionen.



En større befolkning, stiller nye krav til transportsystemet, som planens andre hovedmål fokuserer på. Innenfor avgrensingen til regional plan er det 71 % av befolkningen som bor innenfor gangavstand til høyfrekvent busstilbud i bybåndet eller den regionale planens jernbaneknutepunkt. Den største dekningen finner vi i Oslo, der hele 94 % av innbyggerne har tilgang på et slikt kollektivtransporttilbud. På mange av de mindre stedene i regionen, som ligger utenfor jernbaneknutepunktene, er denne prosentandelen mye lavere og innbyggerne her er i større grad avhengige av bil for å komme seg rundt (Dialog med Viken fylkeskommune, 2020). I lys av bærekraftig utvikling, ønsker derfor regional plan for ATP å øke andelen kollektivreiser samt å minske biltransporten. Planen fremmer tiltak som skal legge til rette for at folk kan pendle effektivt, på en mest mulig miljøbevisst måte. Kollektivtransport, gang- og sykkelveinett vektlegges derfor som viktige fremkomstmidler i planen. I satsingen på kollektivtransport, er jernbanen fremhevet som det viktigste elementet, hvor ny utbygging i hovedsak skal lokaliseres til regionale byer og prioriterte vekstområder. Steder utenfor satsingsområdene skal knyttes nærmere knutepunktene ved hjelp av matebusser, for å tilrettelegge for mindre bilbruk også her (Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015).

Regional plan for ATP ønsker å oppnå en helhetlig planlegging. Dette kommer tydelig frem gjennom hovedmålet om å fremme Osloregionen som en konkurransedyktig og bærekraftig region i Europa. For at dette målet skal kunne oppnås, må de forskjellige transportformene gang, sykkel, buss, jernbane, båt og bil må supplere hverandre for å oppnå den miljøgevinsten man er ute etter. Det blir presisert i planen at båten ikke er økonomisk og miljømessig gunstig nok til å kunne benyttes som kollektivtransportmiddel på lik linje med jernbanen og bussen per i dag. Likevel blir det sagt at buss- og båtforbindelser skal være med på å avgjøre hvor arealutviklingen skal lokaliseres, på samme måte som jernbanen (Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015). Som påpekt i kapittel 3, har båten vært grunnleggende for bosetting langs Oslofjorden. Denne studien stiller blant annet spørsmål til hvorfor båt som fremkomstmiddel og grunnlegger for tidligere strukturer ikke blir vurdert i større grad som fremtidig transportmiddel i den regionale planen.

## 4.1 Fremveksten av samarbeid på tvers av grenser i Oslo og Akershus

Plansamarbeidet er navnet på alliansen som har utformet dagens regionale plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Samarbeidet forvaltes av Oslo kommune og Akershus fylkeskommune i fellesskap, sammen med Miljøverndepartementet (Miljødepartementet, 2013). Utarbeidelsen av en felles plan har imidlertid vært forsøkt flere ganger, der den første samarbeidsalliansen oppsto i 1950 med Regionplankomiteen. Formålet med komiteen var å lage utredninger om regionens fremtidige utvikling, men ideen om en felles regionplan fungerte dårlig på denne tiden. Få kommuner i Akershus var representert i mange av samarbeidene og flere regionale planer ble nedstemt på bakgrunn av dårlige inkluderingsprosesser (NOU 1997:12).

Egne bestemmelser om regionplanlegging, kom med bygningsloven av 1965. Likevel fikk ikke regionplanleggingen større virkninger før etter innføringen av senere bestemmelser i loven, der staten kunne fremme innsigelse på bakgrunn av regionale planer. Forsøkene om en felles arealplanlegging i Oslo og Akershus varte i flere år og kan karakteriseres som mindre effektivt ettersom intensjonene med samarbeid i liten grad lot seg realisere. I tillegg hadde ikke staten virkemidler til å pålegge kommunene å følge retningslinjene. Dette gjorde at forsøkene på samarbeid ikke innfridde de forventningene som ble stilt, og forsøkene om en regional plan ble derfor satt på pause frem til den nye plan- og bygningsloven kom i 2008 (NOU 1997:12).

I 2009 tok regjeringen grep og påla Oslo kommune og Akershus fylkeskommune å samarbeide om en felles regional plan for areal og transport. Bakgrunnen for et slikt samarbeid på tvers av grensene, er den forventede befolkningsveksten. Plansamarbeidet definerte avgrensningene i den regionale planen, som førte til en ny statlig romlighet. Etter en omfattende prosess med planforslag og høringer, ble *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* vedtatt i 2015 (Miljødepartementet, 2013).

## 4.2 De interne relasjonene mellom aktører og institusjoner

Samarbeidet mellom ulike planleggingsetater om en felles planlegging har utviklet seg mye fra 1950-tallet til i dag. Regional plan for ATP legger vekt på at det skal oppnås enighet mellom kommunene og regionen, slik at den regionale planleggingen kan gjenspeile interessene og behovene befolkningen har (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Den største forskjellen fra tidligere regionplaner, er at staten har innført nye virkemidler for den regionale planleggingen.

I de nye bestemmelsene i plan- og bygningsloven (PBL.) av 2008, fikk statlige myndigheter et nytt virkemiddel gjennom innsigelse på grunnlag av regionale planer. Dersom planer er i strid med føringene i regional plan for ATP, kan statlige og regionale planmyndigheter gjøre planvedtakene ugyldige med henvisning til PBL (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

Sammenlignet med tidligere regionplaner, har staten fått en styrket rolle som overordnet etat, med virkemidler som kan overstyre kommunene dersom de ikke overholder føringer og retningslinjer. Staten har fått en større underliggende autoritet, der statlige myndigheter i større grad enn tidligere kan gripe inn i kommunene sin måte å planlegge på.

Selv om staten har den overordnede makten, bygger den regionale planen for ATP på et samarbeid mellom stat, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Den regionale planen er et formelt styringsdokument, som vil si at kommunene må utarbeide planer i tråd med føringer og retningslinjer i planen, jmfør PBL. §8-2. På denne måten oppfordres det til samarbeid på tvers av kommunegrensene, som leder mot et felles mål om et bærekraftig samfunn (Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015). Regional plan for ATP legger til rette for en utvikling som er tidkrevende og kostbar, der verken staten eller kommunene kan stå alene om de økonomiske utgiftene. Planen er derfor avhengig av økonomiske virkemidler for å gjennomføre tiltakene planen fremmer.

## 4.3 Gjennomføringsverktøy

Finansieringen av *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* skal foregå gjennom et samarbeid mellom staten og de berørte kommunene. Samarbeidet omhandler avtaler om samordnet areal- og transportutvikling, blant annet for å nå Stortingets mål om nullvekst i personbiltrafikk i storbyene. For å kunne gjennomføre dette, må virkemidler som regional plan for ATP, Nasjonal transportplan og Oslopakke 3 jobbe sammen for at målet skal bli nådd. Derfor går hele 16,9 mrd. kroner til bymiljøavtaler og 9,2 mrd. kroner går til bypakker i Nasjonal transportplan for 2014-2023. I tillegg vil regjeringen bidra med 50 % til fylkeskommunal kollektiv infrastruktur av større nasjonale interesser (Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015). Den høye finansieringen fra staten, viser engasjementet rundt satsingen på kollektivtransport.

Staten står likevel ikke alene i finansieringen av den regionale planen. Kommuner som er gitt en prioritert plass i regional plan for ATP, må også bidra i finans- og gjennomføringsdelen. Dette skyldes de store kollektivinvesteringene som er knyttet til den samordnede areal- og transportutviklingen. Der areal- og transportutviklingen er knyttet konkret til en regional by, som for eksempel Vestby, kreves det et tett samarbeid mellom kommunen, Akershus fylkeskommune og i noen tilfeller staten. I tillegg er det viktig med en god dialog mellom de prioriterte vekstområdene og Akershus fylkeskommune der areal- og transportutviklingen skal lokaliseres. Når det gjelder utviklingen for de prioriterte vekstområdene innenfor dette feltet, er det fylkeskommunene som bestemmer og avgjør avtaler om finansiering (Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015).

Finansieringen av regional plan for ATP, henger tett sammen med planen for Oslopakke 3, der begge er gjensidig avhengig av hverandre for å nå sine mål for utviklingen. Oslopakke 3 er en plan for utbygging og finansiering av vei og kollektivtrafikk i Oslo og Akershus. De første tiltakene startet i 2008, med et mål om å utvikle et transportsystem som både er sikkert, miljøvennlig og effektivt (Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet, Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2020).

Handlingsplanen for Oslopakke 3 revideres hvert år, hvor den siste planen er fra 2020-2023. I den gjeldende revideringen presiseres det at en viktig investering er jernbanestrukturen. Det skal også gjøres en satsing på nye vegprosjekter og bedre tilgjengeligheten for sykkel som fremkomstmiddel. Den tunge satsingen på jernbane som kollektivtransporttilbud innebærer også en stasjonsoppgradering og en utvikling av jernbaneknutepunktene (Statens vegvesen et al., 2020). Dette må sees i sammenheng med den regionale planens uttalelser om at regionen er avhengig av infrastrukturinvesteringene fra Oslopakke 3 for å nå målene om en mer konsentrert vekst (Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015).

## 4.4 Planavgrensning

Staten har definert rommet i den regionale planen, med utgangspunkt i å styrke jernbanenettverket som gjennom historien har vært viktig for utviklingen til byene. Dette kommer frem i utelukkingen av sentrale steder som ligger innenfor avgrensingen til den regionale planen, men som ikke får et større fokus på bakgrunn av at stedet ikke har jernbane, eksempelvis Skedsmokorset. Den statlige avgrensingen av den regionale planen, følger gamle geografier og nettverksforbindelser for dagens utvikling. Dette vises blant annet gjennom inkluderingen av Oslos første toglinje mot Eidsvoll, som er et prioritert tettsted i planen.

Regionforstørring gjennom utvidelse av nettverkssystemer er avgjørende for at Osloregionen skal kunne konkurrere med andre regioner i andre land. Osloregionen har en areal- og transportstrategi hvor kommunene og fylkeskommunene samarbeider for å nå målet om en flerkjernet utvikling, der transportsystemet knytter regionen sammen (Osloregionen, 2016). Likevel er ikke areal- og transportstrategiene tilstrekkelige alene, for å skape en bærekraftig Osloregion. De politiske målsettingene trenger avklaring gjennom både fysiske og romlige modeller, som kan organisere areal- og transportutvikling i en romlig dimensjon slik at planens hovedprinsipper skal kunne realiseres.

## 4.5 Fortettingsstrategier og fysiske tiltak i regional plan

*Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* presenterer fortettingsstrategier og fysiske tiltak som skal bidra til å nå hovedmålene i planen. Den strategiske avgrensingen av bestemte vekstområder som skal prioriteres i utviklingen fremover, fører til en økt vekst av boliger, næringsområder og arbeidsplasser ved transportknutepunktene. Fortettingsstrategier den regionale planen fremmer, vil her sees i sammenheng med modeller om kompakt byutvikling, 10-minuttersbyer og ABS-regioner, som vil presenteres i det følgende.

### **Prioriterte vekstområder**

I regional plan for ATP skal boligvekst og arbeidsplasser konsentreres til prioriterte vekstområder, hvor 80-90 % av utviklingen skal skje. Disse vekstområdene skal etter planen legge til rette for flerfunksjonalitet i sentrum, effektiv arealutnyttelse og god bokvalitet. Disse strategiene og tiltakene skal legge til rette for kollektivtransport, gange og sykkel, for å minske bilbruken. Under betegnelsen *prioriterte vekstområder* ligger hovedstaden Oslo, regionale byer i Akershus, bybåndet som strekker seg fra Oslo til Asker og Lillestrøm/Kjeller, i tillegg til prioriterte lokale byer og tettsteder i Akershus (Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015).

## Områder med vedlikeholdsvekst

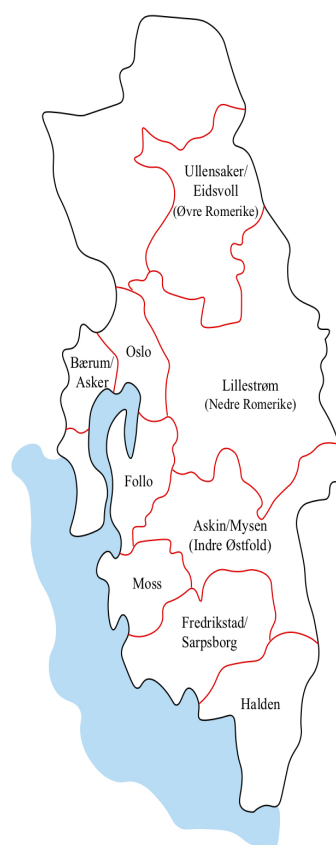
*Områder med vedlikeholdsvekst*, skal etter planen ta de resterende 10-20 % av den nye utviklingen for å opprettholde eksisterende bomiljø. I disse områdene skal utviklingen begrenses, og ny utbygging skal legges til allerede etablerte byggeområder for å unngå spredt vekst. Planen presiserer at i likhet med de prioriterte vekstområdene, skal også områder med vedlikeholdsvekst legge til rette for kollektivtransport, sykkel og gange i størst mulig grad (Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015).

## InterCity

For å etablere de største knutepunktene i regional plan for ATP, er *InterCity* inkludert som en fysisk modell i planen. I det regionale kollektivtransportsystemet skal InterCity-nettverket knytte de prioriterte vekstområdene bedre sammen, og omhandler jernbanen mellom Oslo og Lillehammer, Halden og Skien, i tillegg til det planlagte dobbeltsporet mellom Sandvika og Hønefoss. Denne satsingen på jernbanenettverket oppstod på bakgrunn av den forventede befolkningsveksten i Oslo og Akershus, som vil gi et økt behov for transport. InterCity-nettverket skal bidra med å avlaste Oslo ved at flere skal kunne bo i andre mindre byer rundt, men fortsatt ha god tilgang på Oslo sine funksjoner og arbeidsplasser (Bane NOR, 2019). Dette nettverkssystemet bidrar også til å styrke ABS-regionene.

## ABS-regioner og kompakt byutvikling

Jernbanen er hovedkjernen i nettverkssystemet som kobler regionen sammen. Nettverkssystemet bidrar til å danne *ABS-regioner*, som inneholder *arbeid-, bolig-, og servicetilbud*. ABS-regionene (se figur 13) består av flere kommuner, som sammen danner en felles struktur av de tre nevnte funksjonene (NOU 2011:3). Gjennom satsingen på jernbane, er det først og fremst det økonomiske og miljømessige aspektet av bærekraftig utvikling som styrkes og som bidrar til å gjøre Osloregionen mer konkurransedyktig. De prioriterte vekstområdene skal utvikles til kompakte byer og skal ta imot de neste årenes forventede befolkningsvekst. Områdene som ligger utenfor knutepunktene, blir derfor ikke inkludert i dette mønsteret av kompakt byutvikling.



Figur 13. Ulike ABS-regioner (innrammet i rødt).

I en kompakt by ligger fokuset på økonomisk, sosial og miljømessig utvikling, der utviklingen skal være jevn mellom de tre faktorene (Hanssen, Hofstad, Saglie, Næss & Røe, 2015). Kompakt-by-modellen, synes gjennom fortetningsstrategiene til den regionale planen for ATP, hvor det er ønskelig å lokalisere veksten til transportknutepunktene og allerede etablerte områder (Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015). Dette skal bidra til kortere avstander mellom bolig, arbeid, næring og transport, som gjør innbyggerne mindre avhengige av bil.

### **10-minuttersbyen**

Modellen om *10-minuttersbyen*, må sees i sammenheng med den kompakte byen. 10-minuttersbyen handler om fortetting, hvor alt man trenger i hverdagen skal være innenfor gåavstand. Dette gjelder også tilgangen på kollektivtransport, som ikke skal ligge lenger unna enn 10 minutter fra nærområdet. Dette tilsvarer omtrent 1 km, avhengig av hvor fort man går (Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015 s. 28). Modellen kommer til uttrykk i den regionale planen for ATP, gjennom fokuset på bokvalitet og boligtilbud med best mulig arealutnyttelse. På mindre tettsteder er ofte 10-minuttersbyen en fysisk realitet, ved at alle funksjoner i byen kan nås i løpet av 10 minutter. Likevel er det vanskelig og urealistisk å sammenligne en kompakt by, med et mindre tettsted. På mindre steder har man et mye smalere utvalg av funksjoner, som det ofte er rikelig av i en storbykjerne (Angell & Grimrud, 2017).

De tre hovedprinsippene i den regionale planen er store og omfattende. Gjennom dette kapitlet ser vi hvordan planen jobber mot å nå disse målene ved hjelp av ulike økonomiske verktøy, samt fysiske og romlige modeller. I tillegg skal nettverkssystemet som har utviklet seg gjennom tidligere epoker i historien, fokuseres mot det miljømessige perspektivet og jernbanen. Samarbeidsavtalen mellom Oslo og Akershus gjør det mulig å planlegge over kommunegrenser, som fører til en helhetlig by- og regionplanlegging der transport- og arealutviklingen blir sett i større sammenheng enn det har vært gjort tidligere. Problemstillingene rundt denne måten å planlegge på, knyttes til at planens omfang først og fremst er fokusert rundt jernbanenettverket og prioriterte vekstområder. Prioriteringen av enkelte områder gjør at andre steder blir marginalisert eller ekskludert, slik vi har sett gjennom den historiske utviklingen av Hvitsten, Son, Drøbak og Sætre. I neste kapittel skal vi gå mer inn på hvordan den regionale planen for ATP påvirker de utvalgte områdene Vestby tettsted, Hvitsten, Son, Drøbak og Sætre.

## Kapittel 5 - Regional plans påvirkning på stedsutvikling

Med bakgrunn i historiske utviklingstrekk og de nye prinsippene i *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*, vil dette kapitlet se nærmere på hvordan Vestby, Frogn og tidligere Hurum kommune, forholder seg til bærekraftstematikken og føringene i den regionale planen. Som vist i kapittel 3, var det handel og næring langs kysten som påvirket fremveksten av bosetningen langs fjorden og dannet nettverk mellom byer og tettsteder. I dag påvirkes stedenes forutsetninger for utvikling i stor grad av regionale nettverksforbindelser og betydningen de har i de overordnede planene.

Regional plan for ATP i Oslo og Akershus konsentrerer i hovedsak fremtidig regional utvikling rundt jernbanenettverket. I tillegg har planen ulike romlige modeller for utvikling, som blant annet kompakt by, InterCity og 10-minuttersbyen, som skal knytte regionen bedre sammen. Gjennom et innblikk i kommunale planer, vil studien se nærmere på hvordan kommunene forholder seg til og blir påvirket av føringene i regional plan på et lokalt nivå, og hvordan de nye prinsippene griper inn i kommunens vilkår for utvikling. “Vevsprøvene” Vestby tettsted, Hvitsten, Son, Drøbak og Sætre vil bli brukt som eksempler på hvordan virkningen av den regionale planen kommer til uttrykk på steder med forskjellige forutsetninger for utvikling.

### 5.1 Vestby kommune - Vestby tettsted, Hvitsten og Son

Vestby kommune har hatt en sterk utvikling både areal- og næringsmessig de siste tiårene, og er en av kommunene i landet med høyest næringsattraktivitet. Dette kan skyldes den store endringen i infrastrukturen fra 1900-tallet frem til i dag, hvor jernbanen var årsaken til at Vestby tettsted vokste frem. I dag er jernbanen bygd ut med dobbeltspor, og kommunen har fått en firefelts motorvei inn og ut av kommunen som knytter stedet nærmere resten av landet og områdene rundt. Innenfor Vestby kommune, ligger også tettstedene Son og Hvitsten. I motsetning til Vestby tettsted, er ingen av disse stedene prioriterte vekstområder, men Son har økt sin attraktivitetsverdi de siste årene, både for innbyggere og turister og har en sentral plass i kommunen i dag. Dette skyldes stedets nære beliggenhet til Moss og Vestby tettsted (Vestby kommune, 2019a). Hvitsten har derimot beholdt sitt ferie- og rekreasjonspreg siden slutten av 1800-tallet.





Figur 14. Flyfoto av Vestby tettsted.

For å studere hvordan nye regionale føringer påvirker utviklingen i Vestby kommune, har vi valgt å gå tilbake til kommuneplanen fra 2007, og observere revideringene som fulgte i 2014 og 2019. Det er kun i den gjeldende kommuneplanen fra 2019-2030, at regional plan for ATP er lagt til grunn. Dersom den regionale planen har hatt innvirkning på den kommunale planleggingen, der kommunen endrer sine prioriteringer og vektlegger et nytt regionalt utbyggingsmønster, vil dette derfor komme syne i den siste revideringen.

I sammenligningen av kommuneplanene fra 2007, 2014 og 2019, ser vi at disse planene har mange like visjoner. Samtidig har de en del forskjeller, der den mest fremtredende endringen i den gjeldende kommuneplanen er en lavere prioritering av de mindre stedene i kommunen. I tråd med regional plan for ATP, har Vestby kommune blant annet gått bort fra tidligere mål om å skape vekst på enkelte mindre steder, og heller konsentrert veksten til det prioriterte vekstområdet, Vestby tettsted (Vestby kommune, 2019a).

Mange av kravene som medfølger statusen som prioritert vekstområde, var allerede implementert i sentrumsplanen til Vestby fra 2012. Dette førte til at kommunen ikke merket store faglige forskjeller før og etter regional plan kom (Informant, planlegger i Vestby kommune, 2020). Kommunen merker påvirkningen av den regionale planen først og fremst som noe politikerne kan støtte seg på: *“Det blir lettere for politikerne å «stå i stormen» og avvise prosjekter utenfor sentrum når*

*man har regional plan for ATP i ryggen. Jeg er usikker på om sentrumsplanen alene, og over tid, ville vært en sterk nok plan til å lokalisere all fremtidig utbygging til sentrum. Sentrumsplanen ble vedtatt i 2012, men det var ikke før 2019 at den første detaljreguleringen innenfor sentrum ble vedtatt. Mellom 2012 og 2019 har det vært mange planforslag som har blitt avvist på bakgrunn av den regionale planen for ATP” (Informant, planlegger i Vestby kommune,2020). Her kommer påvirkningskraften til den regionale planen tydelig frem i et politisk kommunalt perspektiv. Mindre steder som har vært viktige i utviklingen tidligere, blir satt til side til fordel for sterkere prioritering av statlig politikk, som blant annet innebærer satsing på fremtidig vekst rundt jernbaneknutepunktene. Det er tydelig at sterke regionale føringer, og trussel om innsigelse, tar noe av det lokale politiske presset bort fra kommunens folkevalgte.*

Både regional plan for ATP og Vestby kommune viderefører et utviklingsfokus rundt jernbanen, som historisk har vært viktig for Vestby tettsted sin sentralitet. I den videre utviklingen skal Vestby kommune klargjøres for fremtidig befolkningsvekst, der 80 % av utviklingen skal skje i Vestby tettsted. Selv om sentrumsplanen fra 2012 hadde gitt Vestby kommune fordeler gjennom mange like intensjoner og mål som regional plan for ATP, ble politikerne tvunget til å sette seg inn i samfunnsplanleggingen: *“En slik kompetanseheving må ikke undervurderes. Den regionale planen for ATP har ført til at diskusjonene og beslutningsgrunnlaget ble mer saklig, samtidig som forståelsen mellom administrasjon og politikk heves”* (Informant, planlegger i Vestby kommune,2020). Dette samspillet mellom politikk og planlegging, gjør kommunen bedre rustet til å ta imot en forventet befolkningsøkning, som vil skape nye pressområder og stille nye krav til planleggingen.

### 5.1.1 Demografi og næring

Den forventede befolkningsveksten i Vestby tettsted, krever tilrettelegging for flere boliger, arbeidsplasser og servicetilbud. I dag bor det rundt 18 000 innbyggere i tettstedet og befolkningstallet har steget gradvis det siste tiåret (Thorsnæs & Askheim, 2020b). Prognosene for veksten i Vestby kommune er gode, og frem mot 2030 er det forventet en befolkningsvekst på 32 % (Vestby kommune, 2019a).

Med en slik forventet befolkningsvekst, presiserer den regionale planen at fokuset skal ligge på flerfunksjonalitet i sentrum og effektiv arealutnyttelse. Fortettingsstrategiene til regional plan for ATP kommer tydelig frem i utbyggingsmønsteret til Vestby kommune, som skal ta noe av utbyggingspresset til Oslo. Befolkningsveksten skal i hovedsak legges til Vestby tettsted som er et prioritert område og bidra til utviklingen av Vestby som stasjonsby, hvor det i kommuneplanen

for 2019 er planlagt rundt 5000 nye boliger innenfor sentrumsområdet over tid (se figur 15 og 16) (Vestby kommune, 2019a).



Figur 15 & 16. Fremtidens Vestby tettsted og togstasjon.

Ved å fokusere utviklingen på bestemte vekstområder, tilsier dette at andre områder må nedprioriteres. Områder som skal holde en vedlikeholdtsvekst, som Hvitsten og Son, vil dermed ha en lavere grad av stedsutvikling. Spørsmålet er da hva som vil skje med den territorielle kapitalen på disse stedene i forhold til lokalsamfunn, funksjoner, arbeidsplasser og eiendomspriser.

Hvitsten som i 1950 ble Norges minste by med 81 innbyggere (Askheim, 2020b), har ikke de samme forutsetningene for utvikling i dag, ettersom stedet ikke lenger har den historiske handelen å bygge utviklingen videre på. Selv om bystatusen ikke varte lenge, var ikke Hvitsten på denne tiden bundet til føringer som avgjorde forutsetningene for stedets utvikling. Stedet har i dag 350 innbyggere, med omtrent 100 helårsboliger og 600 sommerhus, som viser til stedets betydning som feriedestinasjon (se figur 17 og 18) (Vestby kommune, 2007b). Den videre utviklingen av Hvitsten som mindre tettsted, avhenger av kommunens fordeling av vedlikeholdsvekst. De ubebygde arealene i Hvitsten, satt av til boliger i kommuneplanen fra 2014, er revidert bort i den gjeldende planen til fordel for utvikling i Vestby tettsted. For å ta vare på lokalsamfunnet og den lokale historien til Hvitsten, presiserer likevel Vestby kommune at de ønsker noe vekst på stedet frem mot 2030 (Vestby kommune, 2019a). Denne veksten kan være avgjørende for den videre utviklingen av territoriell kapital for Hvitsten.



Figur 17 & 18. Hvitsten badeplass og Hvitsten brygge.

Det har vært vanskelig for Vestby kommune å forholde seg til fordelingen av en utbygging der 80-90 % er i Vestby tettsted og 10-20 % skal tildeles vedlikeholdsvekst i områder utenfor: *“Siden kommunene har måtte forholde seg til forholdstallene kan det tenkes at mye av utviklingsstrategien bestemmes ut ifra størrelse på prosjektene (antall boenheter). Dette kan ha gått på bekostning av de mindre planene utenfor sentrum. Gjerne i Hvitsten og Son hvor beslutningstakere har følt et press på å avvise forslagene for at tallene skal «gå opp», og ikke på bakgrunn av om det er gode utviklings- og vedlikeholdstiltak eller ikke”* (Informant, planlegger i Vestby kommune, 2020). Dette viser til hensynet kommunen må ta til føringene i den regionale planen, fremfor å styre utviklingen i en retning de kanskje ellers ville gjort.

Både Son og Hvitsten er områder som skal føre en vedlikeholdsvekst i henhold til Vestbys kommuneplan. Son har andre forutsetninger knyttet til befolkningsvekst og utvikling enn Hvitsten, ettersom stedet er fremhevet i kommuneplanen for 2019 som et område med gode potensialer for vekst i årene fremover (Vestby kommune, 2019a). Son sin infrastruktur og plassering i forhold til Vestby tettsted, bidrar til et klart større press på arealene her og mye av utbyggingen som inngår i 20 % utenfor Vestby tettsted, er derfor lokalisert til Son (Informant, planlegger i Vestby kommune, 2020). Son har i dag en jevn befolkningsøkning, hvor det bor rundt 1000 innbyggere i sentrum og 5500 i de nærliggende områdene rundt (Askheim, 2020c).

I motsetning til en jevn stigning i befolkningsvekst, boliger og eiendomspriser, opplevde Vestby kommune en stagnering i antallet virksomheter etter 2016 (Statistisk sentralbyrå, 2020). Etter føringene fra regional plan for ATP, skal bolig- og arbeidsplassutvikling fordeles der 80-90 % lokaliseres til prioriterte vekstområder og 10-20 % i områder utenfor. Dette tilsvarer omtrent 2000 arbeidsplasser i sentrum av Vestby tettsted og 600 arbeidsplasser fordelt på andre steder

i kommunen. I henhold til kommuneplanen til Vestby (2019a) er det ikke tilrettelagt for nye næringsareal i områder med vedlikeholdsvekst i planperioden 2019-2030, ettersom det er restpotensiale for utbygging her fra tidligere planer, som til sammen utgjør 20 % (Vestby kommune, 2019a).

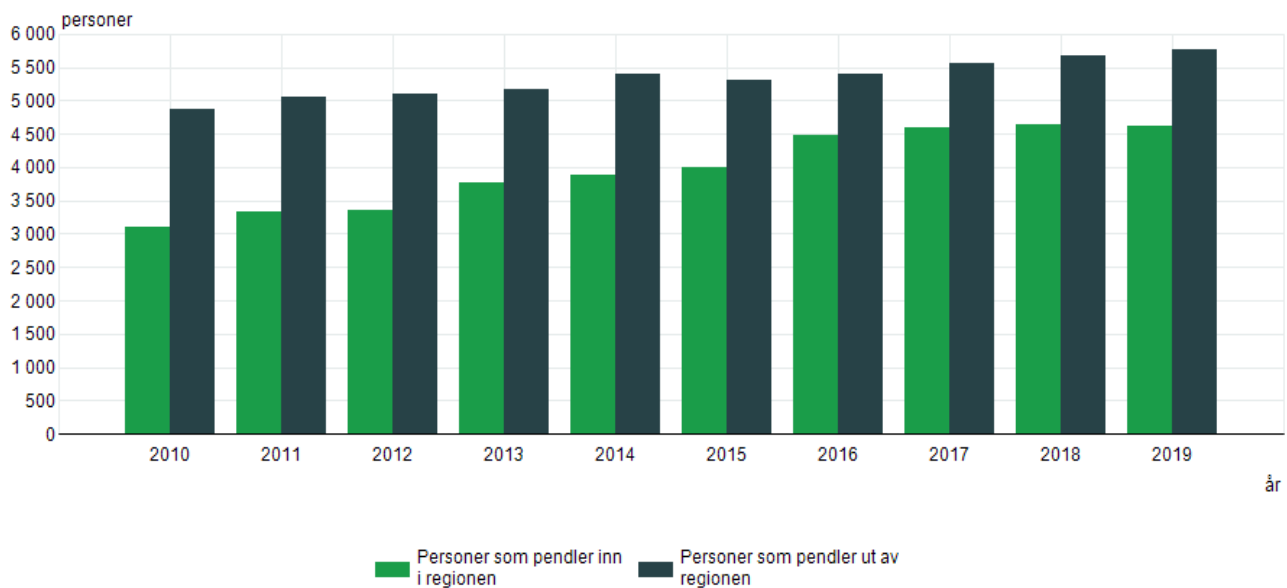
## 5.1.2 Transport

At steder utenfor de prioriterte vekstområdene skal opprettholdes gjennom en vedlikeholdsvekst, er viktig for å kunne tilrettelegge for kollektivtransporttilbud i alle deler av kommunen. Vestby fikk et oppsving i kollektivtransportutviklingen da jernbanestasjonen åpnet i 1879. I dag blir utviklingen i stor grad styrt av lokaltoget til Moss som stopper ved både Vestby og Sonsveien stasjon (se figur 19 og 20). Lokaltoget er i dag en populær reiserute, spesielt for pendlere. Kommunen har også tilbud og pendlerparkering, der pendlere med periodebillett på tog får rimeligere parkeringsavgift (Vestby kommune, 2018).



Figur 19 & 20. Vestby togstasjon og Sonsveien stasjon.

Vestby kommune kan få en positiv virkning av tilretteleggingen for pendlerparkering, ettersom det mest brukte fremkomstmiddelet i kommunen er bilen. Fra en undersøkelse gjort i 2014 av den nasjonale reisevaneundersøkelsen (RVU), kom det frem at 76 % av alle arbeidsreiser i Vestby kommune tas med bil, samt 65 % av fritidsreisene (Vestby kommune, 2019b). Arbeidsreiser inn til kommunen har økt betraktelig de siste tiårene, og kommunen er på vei til å bli en innpendlerkommune, fremfor en utpendlerkommune (se figur 21). Denne utviklingen kan sees i sammenheng med inkluderingen i InterCity-nettverket og satsingen på næringsutvikling. For å møte målene i regional plan for ATP om mindre klimagassutslipp og et miljøvennlig transportsystem, må kommunen gjøre grep knyttet til utbedring av alternative transportmidler.



år

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 21. Søylediagram som viser innpendling og utpendling i Vestby kommune.

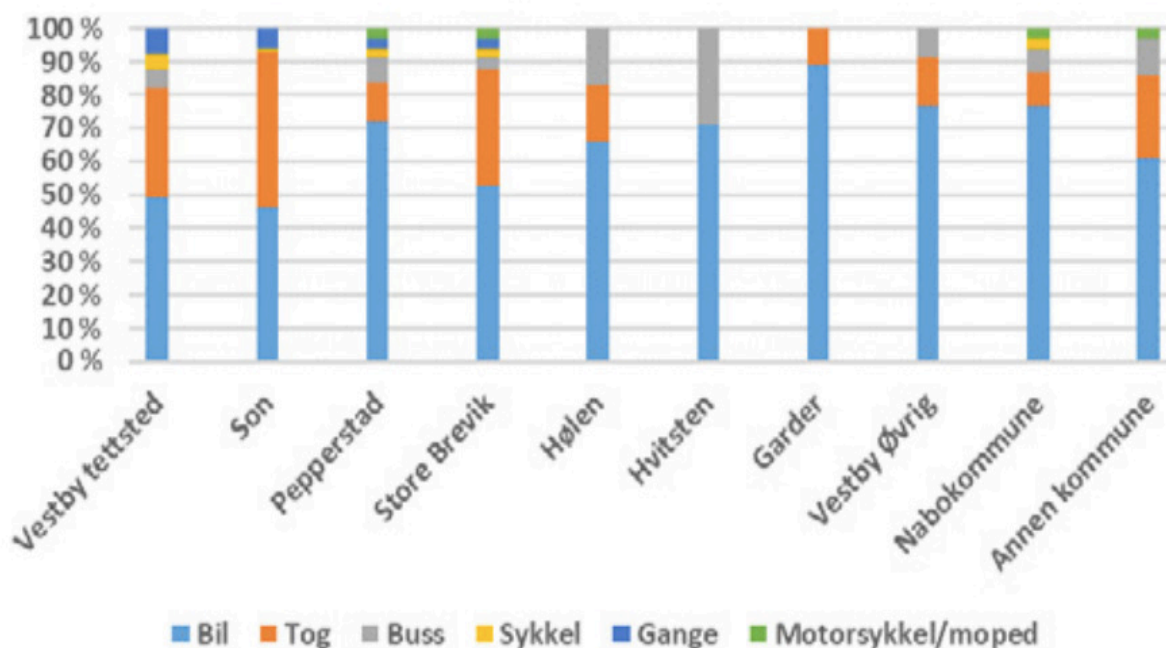
Med fokus på å møte målene i regional plan for ATP om et miljøvennlig transportsystem, er det viktig at Vestby kommune også legger til rette for at bussen blir bedre prioritert som fremkomstmiddel. I dag går det få bussavganger mellom Vestby og Oslo. Ruten påvirkes av annen trafikk, tar lang tid og krever flere bussbytter. Dette gjør at flertallet av pendlere og reisende foretrekker tog fremfor buss, noe Vestby tettsted og Sonsveien stasjon kan tilby. Med bakgrunn i dette ser ikke Ruter det hensiktsmessig å sette inn flere busser på denne strekningen siden tilbudet ikke er konkurransedyktig (Ruter, 2019).

Den lille etterspørselen av busstransport skaper problemer knyttet til kollektivtransportdekningen. I et større bilde er det få innbyggere i kommunen som har god tilgang på jernbane, og mange er avhengige av bil for å komme seg til stasjonen. I hele Vestby kommune, er det kun 17 % som bor innenfor gangavstand til jernbaneknutepunktet i Vestby tettsted (Dialog med Viken fylkeskommune, 2020), som indikerer at mange av innbyggerne i kommunen bor utenfor det prioriterte vekstområdet.

Mindre steder utenfor prioriterte vekstområder, som Son og Hvitsten, skal også utbedre kollektivtransporttilbudet i henhold til føringene i regional plan for ATP (Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015). Likevel er dette vanskelig å gjennomføre dersom det ikke er høy nok etterspørsel etter slike tilbud, som ofte er tilknyttet få innbyggere. I dag går det buss minst en gang i timen (på dagen) fra Hvitsten torg til Vestby, som bruker 10 minutter. For å reise videre til Oslo

må man ta toget fra Vestby stasjon, som går en gang i timen. Son, har derimot en egen togstasjon som ligger 3 km fra Son sentrum. Toget går en gang i timen, og er det samme lokaltoget som går fra Vestby (Ruter, u.å). Siden kollektivtransporttilbudet i form av buss og tog er såpass lavt i Son og Hvitsten, må Vestby kommune også satse på andre fremkomstmidler.

I dag er sykkelandelen i Vestby kommune cirka 2 % (se figur 22). Sammenlignet med resten av landet er dette svært lavt og ligger under gjennomsnittet. Vestby kommune har derfor utarbeidet en egen sykkelstrategi for å øke antallet syklister i henhold til Stortingets mål om en 8 % sykkelandel på landsbasis innen 2023, som skal erstatte noe av biltrafikkandelen (Vestby kommune, 2019b).



Figur 22. Hovedtransportmidlene i Vestby kommune (prosentvis).

I dag er andelen syklister størst på Vestby tettsted. For stedene som ligger utenfor prioriterte vekstområder, skal det også tilrettelegges for sykkel- og gangveier, jamfør føringer i regional plan for ATP. I Son er sykkelandelen veldig lav, og i Hvitsten er den nesten fraværende (se figur 23). I utbedringen av sykkelveinettet, ønsker kommunen i første omgang å fokusere på Vestby sentrum og Son, hvor dette nettverket skal bidra til å minske biltrafikken (Vestby kommune, 2019b). Sykkelveinettet ekskluderer Hvitsten og de vestlige områdene i kommunen. Denne prioriteringen



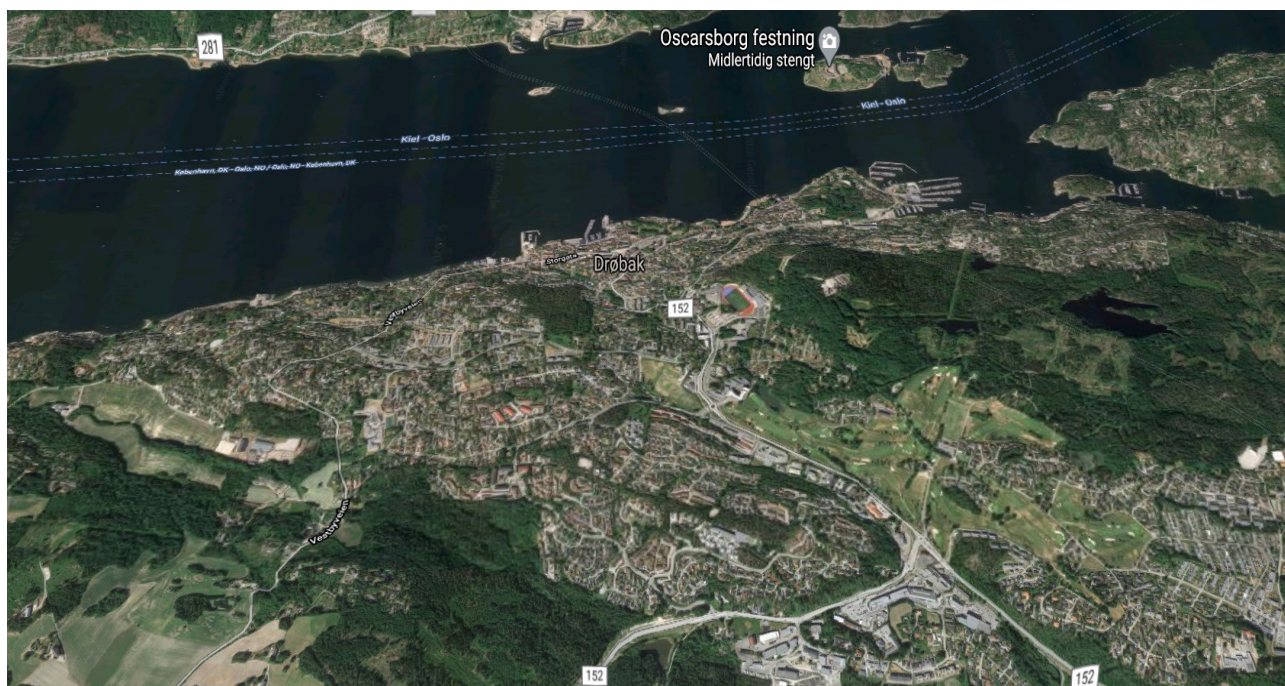
Figur 23. Det planlagte sykkelveinettet fra Vestby tettsted til Son.

kan sees i sammenheng med at Hvitsten har større utfordringer knyttet til nettverksutvikling og sykkelveier fordi stedet har få innbyggere og det først og fremst er hyttetomter som preger bebyggelsen (Vestby kommune, 2019a). Sett i et historisk perspektiv, har Son hatt en kontinuerlig stedsutvikling de siste hundre årene, som kan være noe av bakgrunnen for prioriteringene Vestby kommune gjør av vedlikeholdsvekst her. Hvitsten har derimot ikke hatt betydelig utvikling siden slutten av 1800-tallet, og baseres dermed fortsatt på stedets betydning som feriedestinasjon fremfor utviklingsområde.

## 5.2 Frogn kommune - Drøbak

Historien viser at den territorielle kapitalen i Drøbak har blitt styrket gjennom handelen som foregikk langs kysten, næringen som fritids- og feriedestinasjon og kulturarven stedet har. Studien vil omhandle Frogn sin kommuneplan fra 2005<sup>1</sup>, revideringer som er blitt gjort i 2013 og gjeldende plan for 2019-2031. Drøbak (se figur 24) sin historiske tilknytning til fjorden blir fremmet i kommuneplanene fra 2005 og 2013, som ønsker å videreføre kommunikasjonen til Oslo via sjøen. Her ønsker også kommunen at Drøbak skal fremheves som kultur- og badeby i det regionale perspektivet (Frogn kommune, 2007; Frogn kommune, 2013). I planen av 2019, er det kun utarbeidet ny samfunnsdel, der arealdelen fortsatt er gjeldende fra 2013. I sammenligningen av de ulike kommuneplanene får vi et innblikk i hvordan regional plan for ATP påvirker Drøbak sin utvikling i dag.

<sup>1</sup> I kommuneplanen står det at planen går fra 2005, men ikke ble vedtatt før i 2007. Vi antar derfor at planforslaget har ligget til behandling lenge og ikke ble vedtatt før i 2007.



Figur 24. Flyfoto av Drøbak.



## 5.2.1 Demografi og næring

Ettersom Frogn kommune ikke har utarbeidet en ny arealdel etter 2015, vil føringene fra regional plan for ATP i Oslo og Akershus først vises når kommuneplanens arealdel skal rulleres. Da vil føringene om 80-90 % vekst innenfor prioriterte vekstområder og 10-20 % vedlikeholdsvekst i områder utenfor, mest sannsynlig påvirke utbyggingsplanene til kommunen i større grad enn vi kan se på de eksisterende plankartene i dag. Plankartet fra 2013 som fortsatt er gjeldende, legger til rette for næring rundt knutepunktet i kommunen, Dyrløkke (se figur 25). I tillegg legger planen opp til et fremtidig boligområde langs hovedveien. I en sammenligning med de historiske utviklingstrekkene til Drøbak, ser vi at det har skjedd en endring i utbyggingsmønsteret som tidligere var lokalisert til havnen. Utviklingen i dag lokaliseres i hovedsak rundt Dyrløkke, som er et knutepunkt for nettverksforbindelser til andre steder og byer.



Figur 25. Knutepunktet Dyrløkke.

Denne endringen av utbyggingsmønsteret, er tilknyttet endringen i næringsgrunnlaget som tidligere var sjøhandel for Drøbak. I dag ligger det meste av næringsområder et stykke fra havnen, som i hovedsak består av små bedrifter. De fleste bedriftene har ikke flere enn ni ansatte, og av disse bedriftene er omtrent 70 % enkeltpersonbedrifter (Frogn kommune, 2013 s.29). Per 2019 jobber mange av innbyggerne i kommunen med næring tilknyttet turisme, som hotell- og restaurantdrift (Statistisk sentralbyrå, 2019a).

At denne typen arbeid regjerer innad i kommunen, tyder på at ferie- og reisenæringen som oppstod på slutten av 1800-tallet, fortsatt er en realitet i Drøbak i dag. Ettersom stedet har et godt næringsgrunnlag og arbeidsplasser, har stedet et nokså høyt innbyggertall sammenlignet med andre mindre tettsteder. Av Frogn kommunes totale antall bosatte på 15 877 innbyggere, er 13 393 bosatt i Drøbak (2019) (Statistisk sentralbyrå, 2019a; Statistisk sentralbyrå, 2019b). I Frogn sin kommuneplan for 2019-2031 ønsker de en gjennomsnittlig befolkningsvekst på 1,5 % per år i periode (Frogn kommune, 2019). Dette tilsier et behov om flere eneboliger og leiligheter, som fra 2010-2019 har hatt en svak økning i kommunen (Statistisk sentralbyrå, 2019c).

Etter befolkningsprognoser utgitt av Akershus fylkeskommune (2018), kan Frogn kommune regne med å oppnå en slik ønsket befolkningsvekst i perioden fra 2018-2025. Likevel viser prognosene til at det over en lenger tidsperiode fra 2018-2035, muligens vil oppstå en stagnasjon i denne veksten (Akershus fylkeskommune, 2018 s.44). Disse prognosene tilsier at den ønskelige befolkningsveksten kommunen har sett for seg, muligens ikke blir en realitet i et lengre perspektiv.

Føringene regional plan for ATP gir for fremtidig utbygging kommer frem i kommuneplanens samfunnsdel for 2019, hvor vekst i hovedsak skal skje i allerede eksisterende byggesoner. Dette gjør at inngrep i grøntområder, friluftsområder og landbruksareal begrenses, i tråd med føringene i regional plan. I tillegg legger Frogn kommune opp til at det skal være et kontinuerlig fokus på at transporttilbudet skal samsvare med retningslinjene regional plan for ATP, ved å fortsette tilretteleggingen av et godt busstilbud (Frogn kommune, 2019).

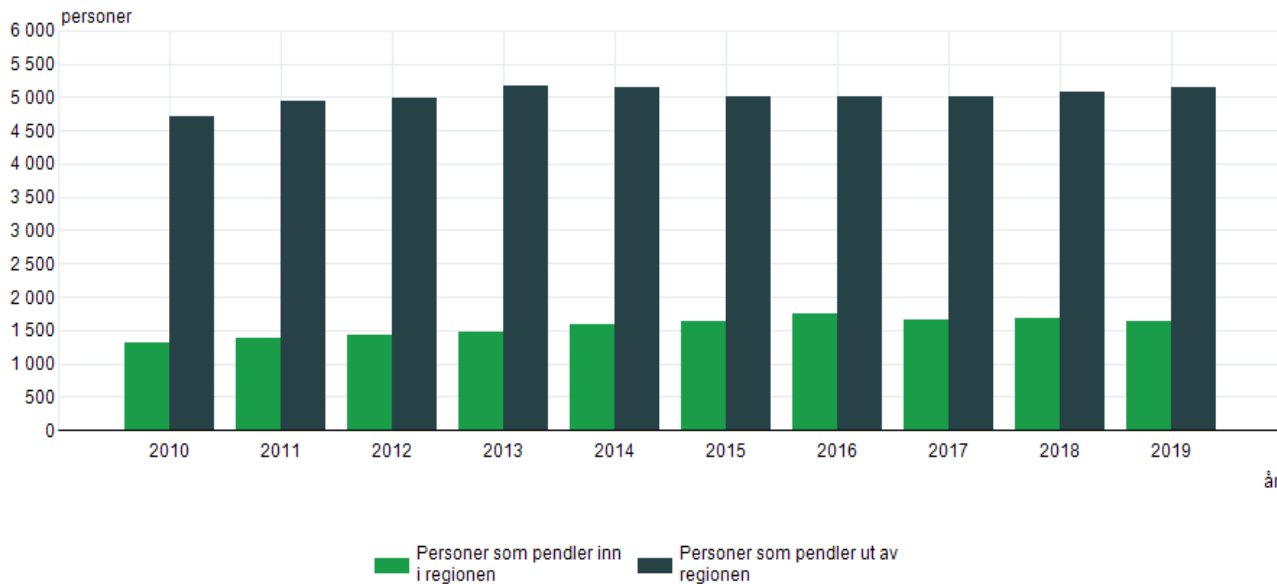
## 5.2.2 Transport

Historisk har ulike brudd påvirket Drøbak sin utvikling som tettsted, også når det kommer til transport. Før slutten av 1800-tallet hadde Drøbak viktige båtforbindelser til inn- og utlandet gjennom å være vinterhavn for Oslo og iseksportør. Båtforbindelsene i kommunen er i dag minimale, hvor det kun går båt på sommerstid mellom Drøbak og Oslo, i tillegg til en båtrote mellom Oscarsborg og Drøbak. En annen merkbar endring, var da Oslofjordforbindelsen og Oslofjordtunnelen kom i 2000, som medførte at handelen ved havnen i Drøbak forsvant ettersom tungtrafikken kunne kjøre utenom havneområdet (Informanter, planleggere i Frogn kommune, 2020). Dette svekket båt som transportmiddel i enda større grad, ettersom transportforbindelsene med bil ble bedret.

Lokaliseringen til Drøbak ved fjorden, gjør det mulig å utarbeide bedre båtforbindelser til Oslo. *“Frogn kommune har jevnlig tatt opp båten som pendlermulighet til Oslo med Ruter.*

Med utviklingen av elektrisk fergetilbud kan det være at båt som pendlertransportmiddel kan tilbakeføres til Drøbak igjen. Det kan være mer realistisk med etablering av hurtigbåt/pendlerbåtforbindelse til Oslo på bakgrunn av utprøving av elektriske hurtigbåter som er i full sving. I tillegg går Baronen og Baronessen fra Oslo via Nesodden til Drøbak i sommersesongen. Selv om disse båtene ikke er et fremkomstmiddel for pendlere er det et viktig tilbud for Drøbak som reisemål” (Informeranter, planleggere i Frogn kommune, 2020). Dette kan tyde på at Frogn kommune er positive til å benytte båt som fremkomstmiddel. Dersom et tilbud med hurtigbåter til Oslo blir miljømessig gunstig, kan båtforbindelsen til andre steder også øke.

I dag er Frogn en busspendlerkommune, med pendlerruter til Oslo, Ås og Ski. Når toglinjene blir utbedret med dobbeltsporet på Ski, ser kommunen for seg at bussaksen til Oslo vil bli enda viktigere for pendlerne. I dag pendler rundt 60 % ut av Frogn kommunen, der 32 % reiser til Oslo og 20 % reiser til andre Follokommuner (Frogn kommune, 2017). Sett ut ifra figur 26 var det litt over 5000 som pendlet ut av Frogn kommune i 2019 (Statistisk sentralbyrå, 2019d). Ettersom mange pendler inn til Oslo, ble det presisert i planstrategien til Frogn kommune for 2017 at frekvensen til busstilbudet skal opprettholdes i den videre utviklingen.



Figur 26. Søylediagram som viser innpendling og utpendling i Frogn kommune.

For skoleelever og pendlere på tvers av regionen, er forbindelsene internt i Follo viktige (Frogn kommune, 2017 s. 16). I dag er det kun 19 % av innbyggerne i Frogn kommune som bor i gangavstand til transportknutepunkt (Dialog med Viken fylkeskommune, 2020). Det går mange

bussavganger mellom Drøbak og Oslo, og Ruter jobber kontinuerlig med å øke kapasiteten ved tilrettelegging av et hyppig kollektivtransporttilbud. Bussen fra Dyrløkke til Bjørvika går hvert 11. og 19. minutt på dagen (Ruter, u.å.), der kollektivtransportsystemet i Frogn kommune bygger på forbindelsene til Oslo og de regionale byene Ås og Ski. *“Det er Ruter som bestemmer busstilbud og kvalitet basert på hva de regner som effektiv hvor rutene med stort kundegrunnlag blir prioritert. Når Ruter har økt antallet avganger i timen mellom Frogn, Ås og Ski til 20 minutter per time har det ført til stor økning i antallet reisende mellom disse stedene. På mange måter er bussen Frogn's tog. Frogn har per i dag god kollektivkommunikasjon inn til Oslo, og har hyppigere avganger med buss til Oslo per time enn for eksempel nabokommunen Ås med togforbindelse”* (Informanter, planleggere Frogn kommune, 2020).

Selv med et godt kollektivtransporttilbud i sentrale områder av kommunen, som Dyrløkke (se figur 27), er det fortsatt deler av innbyggerne i Frogn kommune som i større grad er avhengige av bil for å komme seg rundt. Når innbyggerne skal på fritidsreiser, og ved pendling på tvers av Follo eller utenfor Follo, blir i hovedsak bilen brukt som transportmiddel. Dette skyldes at det er mer tungvint å pendle på tvers med buss, fordi det ofte kreves bytter. I områder der kollektivtransporttilbudet er effektivt, og folk skal reise til større tettsteder, som Oslo eller Ski, brukes tilbudet hyppigere (Informanter, planleggere i Frogn kommune, 2020).



Figur 27. Knutepunktet Dyrløkke med bussforbindelse til Oslo.

Drøbak er et prioritert vekstområde i regional plan for ATP, men ettersom fokuset er på jernbaneknutepunkt, blir ikke Drøbak prioritert som utviklingsområde i like stor grad som for eksempel den regionale byen Ås. I kommuneplanen til Frogn (2019), har kommunen tilpasset føringene i større grad i den pålagte fortetningspolitikken. Ettersom regional plan for ATP legger vekt på jernbanen som utviklingsfaktor, er ikke den overordnede politikken for jernbaneknutepunkt like passende for Drøbak. Kommunen fokuserer derfor på å bedre transportmulighetene gjennom konsentrert bebyggelse, for å skape større etterspørsel rundt buss som kollektivtransport (Informanter, planleggere Frogn kommune, 2020). Så lenge staten og Plansamarbeidet fører fortetningsstrategier hvor vekst skal lokaliseres til jernbaneknutepunktene, må kommunene uten tilgang på jernbane, tilrettelegge for egen miljøvennlig transport. Dette gjelder også for Sætre som ligger tett knyttet til Oslo, men ikke er en del av regional plan for ATP.

### 5.3 Hurum kommune - Sætre

Sætre (se figur 28) fikk en større plass i regionen da dampskipforbindelsen og dynamittfabrikken kom på midten av 1800-tallet. Disse faktorene gjorde at Sætre fikk en større tilknytning til Oslo. I Hurum kommune sin arealdel fra 2018, blir Sætre sett på som et av kollektivtransportknutepunktene i forbindelse med regional plan for ATP i Buskerud (Hurum kommune, 2018). Sætre ligger ikke innenfor avgrensingen i regional plan for ATP i Oslo og Akershus, men tettstedet er en del av Osloregionen og er nært tilknyttet ABS-regionen som henger sammen med bysystemet Oslo.



Figur 28. Sætre sentrum sett ovenfra.

### 5.3.1 Demografi og næring

Hurum kommune vektlegger beliggenheten sin mellom to fjorder for videre stedsutvikling i samfunnsdelen fra 2015. I planen ønsker Hurum å tilrettelegge for ny næringsutvikling (Hurum kommune, 2015), der denne utviklingen har hatt en jevn økning frem til 2019, da det var 970 virksomheter i kommunen. Typen næringssetning som regjerte i kommunen viser til industripreget som er opprettholdt gjennom historien, der blant annet jordbruk og skogbruk er to av de mest utbredte næringsvirksomhetene (Statistisk sentralbyrå, 2020).

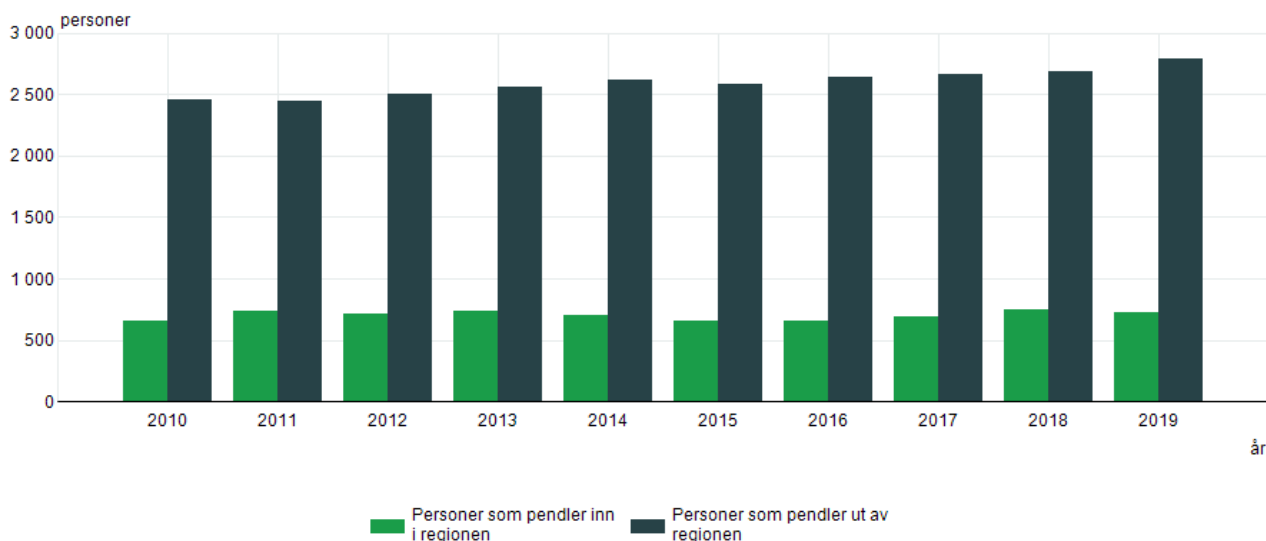
I Hurum kommune sin samfunnsdel fra 2015, blir Sætre omtalt som nærsenter og lokalsenter for tettstedene i søndre og nordre del av kommune. I den forbindelse ønsker kommunen å styrke funksjonene til stedet, gjennom utvikling av næringsarealer som har tilgang til havn og fylkesvegnettet. Forbindelsen til fylkesveiene knytter Hurum til jernbanenettverket i Røyken via Asker til Oslo (Hurum kommune, 2015). Den korte avstanden til hovedstaden har mye å si for sentraliteten til Sætre og forutsetningene for stedsutvikling som Sætre har.

Ettersom Sætre har blitt en del av Asker kommune (januar, 2020), er det viktig å se på hvilke planer Asker kommune har for stedsutviklingen på stedet. I planprogrammet til Asker kommune for 2020-2032, skal Sætre utvikles som et nytt lokalsenter. Her presiseres det at kollektivtransporttilbudet og boligbygging må skje på en helhetlig måte slik at infrastrukturen blir mindre kostbar og spredning av boliger, butikker, skoler og barnehager minsker (Asker kommune, 2019). Sætre hadde i 2019 et innbyggertall på 3796, og har hatt en økning i antall bosatte siden 2011 (Statistisk sentralbyrå, 2019b). Tidligere planer for Hurum kommune ønsket å jobbe mot en årlig befolkningsvekst på 2 % (Hurum kommune, 2015), noe den nære beliggenheten til Asker og Oslo (se figur 1) kan hjelpe området med å oppnå.

Sætre er et kollektivtransportknutepunkt i den regionale planen for ATP i Buskerud, og har en sentral beliggenhet i regionen. Ny næringsbebyggelse i Sætre er i dag lagt til hovedvegaksen E134, som kobles på E18 mot Asker og Oslo i den ene retningen og Oslofjordtunnelen og E6 i den andre (Hurum kommune, 2018). En slik utbygging og prioritering av det mindre tettstedet Sætre, viser forskjellene mellom Sætre og Hvitsten, Son og Drøbak som ligger under avgrensingen til regional plan for ATP i Oslo og Akershus. Selv om Sætre ikke har et jernbaneknutepunkt å bygge stedsutviklingen videre på, er området fortsatt et prioritert område i regional plan for ATP i Buskerud, på bakgrunn av sine nettverksforbindelser til resten av regionen. Dette gir stedet, tross i sitt lille bypreg, gode forutsetninger for videre stedsutvikling.

### 5.3.2 Transport

Selv om Hurumlandet og Sætre har god tilknytning til Oslo og resten av regionen, er denne forbindelsen i hovedsak bygget på biltransport. Ut ifra figur 29, er det over 2500 av innbyggerne i Hurum som pendler ut av kommunen (Statistisk sentralbyrå, 2019d). På bakgrunn av dette vil det være miljømessig gunstig med et kollektivtransporttilbud som oppmuntrer pendlere til å reise kollektivt. Dersom man ønsker å benytte kollektivtransporttilbud fra Sætre til Oslo, tar dette rundt 1,5 time og krever ofte bussbytter. Kollektivtransporttilbudet går to ganger i timen, med ti minutters mellomrom. Dette er den dobbelte tiden av det man vil bruke med bil fra Sætre til hovedstaden (Ruter, u.å.). Dette tilsier at området har høye forbedringspotensialer til å utbedre kollektivtransportforbindelsene til Oslo.



Figur 29. Søylediagram som viser innpendling og utpendling i Hurum kommune.

Kollektivtransportforbindelser fra Hurumlandet til Oslo, har også blitt vurdert gjennom hurtigbåtforbindelser i samfunnsdelen til Hurum kommune fra 2015. I en realisering av et slikt båttilbud, hadde kommunen også et ønske om å inkludere Sætre som ligger gunstig til langs fjorden (se figur 30) (Informant, tidligere planlegger i Hurum kommune, 2020). I tillegg til en diskusjon om båtforbindelser, har samfunnsdelen til Hurum fra 2015 også et fokus på det regionale vegnettet som knytter Hurumlandet til resten av regionen. Denne forbindelsen økte noe da Oslofjordtunnelen ble bygget, som skapte bedre fremkommelighet mellom stedene ved fjorden (Hurum kommune, 2015).



*Figur 30. Sætre båthavn.*

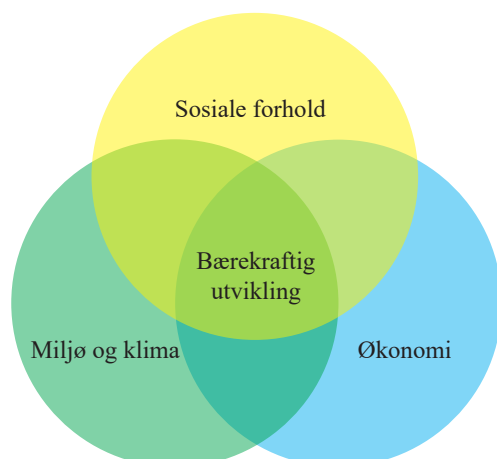
Etter å ha studert den lokale planleggingen i Vestby og Frogn kommune, ser vi at føringene i regional plan for ATP i Oslo og Akershus i stor grad påvirker utbyggingsmønstrene i kommunene. Dette spesielt i henhold til føringene om andelen prosentvekst i prioriterte vekstområder og områder som skal opprettholde vedlikeholdsvekst. For Asker kommune og Sætre som ligger utenfor avgrensingen til regional plan for ATP i Oslo og Akershus, har områdene her andre forutsetninger for utvikling. Regional plan for ATP i Buskerud, har ikke det samme fokuset rundt jernbanen som utviklingsfaktor, som gjør at steder som Sætre med knutepunkt i form av veinett blir en prioritet i utviklingen. Selv om Sætre på mange måter kan sammenlignes med Hvitsten og Son, får stedet andre vilkår for utvikling ettersom Asker kommune har anledning til å fremme utviklingen til stedet ytterligere. I det neste og siste kapittelet i empiridelen, vil vi bygge videre på observasjonene våre i tilknytning til regional plans påvirkning på den kommunale planleggingen og wicked problems tematikken.



## Kapittel 6 - Bærekraftig utvikling som wicked problem i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus

*Regional plan for areal og transport (ATP) i Oslo og Akershus* er den første planen i regional målestokk som baserer areal- og transportplanleggingen på prinsippene for bærekraftig utvikling. Ettersom den regionale planen for ATP er et felles rammeverk for en retningsendring, er det essensielt at bærekrafttematikken planen fremmer, inkluderes i den kommunale planleggingen. Ut ifra de ulike “vevsprøvene” gjennomgått i kapittel 5, oppstår det nye utfordringer når de regionale prinsippene for bærekraftig utvikling skal implementeres av kommunal planmyndighet. På den ene siden opplever kommunale folkevalgte at de har sterkere støtte til å håndtere lokale spenninger rundt omstillingen. På den andre, er bærekraftig utvikling en sammensatt problemstilling, der både miljømessige, økonomiske og sosiale prinsipper skal legges til grunn i utviklingen. Ved å i større grad samle utbyggingen rundt hovedtransportsystemet, får man igangsatt en miljøvennlig omstilling. Men i denne omstillingen blir utviklingen av de økonomiske og sosiale perspektivene satt til side på steder utenfor de prioriterte vekstområdene, ettersom dagens utvikling setter klare begrensninger for ny utvikling i disse områdene.

I en helhetlig bærekraftig utvikling, har kommunene og andre planmyndigheter et ansvar for å se det sosiale, økonomiske og miljømessig perspektivet i sammenheng. Perspektivene er gjensidig avhengig av hverandre (se figur 31), der mange hensyn skal ivaretas samtidig. Regional plan for ATP finner i hovedsak løsninger for prioriterte vekstområder langs jernbanenettverket. Dette er avgjørende for å igangsette en retningsendring, men medfører samtidig en rekke nye utfordringer som må følges opp av kommunene lokalt. Når det nye rammeverket fra den regionale planen implementeres i kommuneplaner, dukker bærekrafttematikken opp igjen i et mangfold av former, særlig på stedene utenfor hovedtransportsystemet. Dette kapittelet vil ta utgangspunkt i de tre prinsippene som forutsettes for bærekraftig utvikling, sett i sammenheng historiske utviklingstrekk, wicked problems tematikken, stivhengighet og territoriell kapital. De ulike begrepene brukes for å reflektere over hva en kommunal oppfølging av bærekraftig utvikling innebærer.



Figur 31. De tre prinsippene innenfor bærekraftig utvikling.

## 6.1 Det økonomiske perspektivet

Det ene perspektivet innenfor bærekraftig utvikling, omhandler menneskets og samfunnets økonomiske trygghet (FN-sambandet, 2019a). Kapittel 3 viser hvordan Oslo gjennom historien har vokst frem som det økonomiske, kulturelle og politiske midtpunktet i regionen, som etterhvert etablerte seg som den entydige kjernen for tettstedene rundt. Alle omstillinger siden den urbane bosetningen begynte å vokse frem på 700-tallet har gått i denne retningen ved å styrke Oslo som økonomisk hovedpunkt. Dette videreføres og forsterkes i den regionale planen for ATP. For å fremme Osloregionen som konkurransedyktig region i Europa og som regionalt økonomisk senter, bidrar planen til økonomisk vekst i og utenfor Oslo by ved prioriterte vekstområder. Spørsmålet er hvordan dette hierarkiet utfordrer attraktivitet, næringsvirksomhet og eiendomsverdier på mindre steder utenfor satsingsområdene.

Historisk har Vestby tettsted, Hvitsten, Son, Drøbak og Sætre, “vevsprøvene” i kapittel 5, vært støttestrukturer, selvstendige handelsområder eller avlastningssteder for den regionale kjernen Oslo. Gjennom sjøtransport og fabrikkvirksomhet på Sætre, ble det opprettet flere arbeidsplasser som ga befolkningen økonomisk trygghet. Da denne funksjonen forsvant, forsvant også næringen, som førte til at økonomien ble utfordret og næringslivet endret. Dette gjorde at deler av befolkningen på Sætre fant et livsgrunnlag i et videre regionalt arbeidsmarked i og rundt Oslo, som siden 1500-tallet har vært regionens hovedpunkt for økonomisk vekst. Historien viser til at når steders næringsgrunnlag forsvinner, må de finne andre måter å opprettholde en territoriell kapital på. I et langsiktig perspektiv vil en slik kapital være avgjørende for utviklingen for steder.

Ettersom staten fikk en viktigere rolle som styringsorgan i etterkrigstiden, førte dette til at økonomien og næringen ble flyttet til områder staten mente skulle styrkes. Koordineringen av næringsutviklingen, medførte en endring for flere steder som måtte finne nye næringsgrunnlag. Denne endringen kan sees i sammenheng med Thelen og Streeck sitt begrep om omdannelse, der steder må finne andre faktorer å basere utviklingen på for å opprettholde den territorielle balansen innenfor økonomisk, kulturell og sosial kapital. En slik omdannelse er også svært aktuelt for stedene i regional plan for ATP i Oslo og Akershus, som etter planen får andre forutsetninger for videre stedsutvikling.

For mindre steder er lokale butikker og arbeidsplasser viktig for den økonomiske, kulturelle og sosiale kapitalen, ettersom det ofte er arbeidsplasser som er attraktivt for tilflyttere, og som igjen tilfører lokalsamfunnet noe positivt. Dette viser den sterke tilknytningen egenskapene har til hverandre, der en forringing av en kapital, vil svekke den totale territorielle kapitalen. Hvitsten, Son og Drøbak har i dag en økonomisk verdiskaping innenfor næringssegmentet turisme. Turister og

tilreisende er viktig for den lokale næringen, og de mindre stedene er derfor avhengige av at denne attraksjonen opprettholdes.

Ved å begrense ny næringsutvikling i form av arbeidsplasser på områder med vedlikeholdsvekst, kan dette i et lengre perspektiv føre til problemer rundt den økonomiske bærekraften for disse stedene. Dersom den økonomiske kapitalen forringes, kan dette minske attraktiviteten til steder ettersom de ikke kan tilby arbeidsplasser eller økonomisk trygghet. Lokaliseringen av arbeidsplasser i kommunene, er opp til dem å fordele etter regional plans føringer om 80-90 % bolig- og arbeidsplassvekst i prioriterte vekstområder og en klar begrensning på vekst utenfor disse områdene. Dette gir kommunene anledning til å ta strategiske valg, ut ifra hvilke områder de ønsker å fremme i den videre utviklingen. Områder som her ikke blir prioritert, kan stå i fare for å gradvis miste sine økonomiske drivkrefter for utvikling over en lengre periode.

I en slik prioritering, blir det på mange steder opp til dem selv å beholde den økonomiske kapitalen som er opparbeidet over tid. I et økonomisk perspektiv kan dette være avgjørende for hvilke steder som opprettholder en positiv økonomisk utvikling, og hvilke steder som eventuelt kan komme til å møte utfordringer knyttet til økonomisk verdiskaping i den fremtidige utviklingen.

## 6.2 Det miljømessige perspektivet

Satsingen på en miljøvennlig utvikling, kommer frem gjennom det miljømessige perspektivet, som handler om å ta vare på den fornybare ressursen klimaet og naturen er for mennesket (FN-sambandet, 2019a). Som vi har sett i kapittel 4, er dette et prioritert fokus i regional plan for ATP, som fremmer miljøvennlig transportmidler, der bruk av bil skal reduseres og transportformene gang, sykkel, jernbane, båt og bil skal supplere hverandre. Om disse transportformene ikke supplerer hverandre, og kollektivtransporttilbudet øker uten at bilbruken reduseres, kan dette føre til nye problemstillinger knyttet til overbelastede veinett, utslipp av klimagasser og økonomisk tap i form av et kollektivtransporttilbud som ikke er etterspurt. Denne satsingen på et mindre bilgenerert samfunn, kommer også frem i planens ene hovedmål om å fremme en arealeffektiv utvikling.

Fortetting er et tiltak som gjør innbyggere mindre avhengige av bil, i tillegg til at det bevarer grøntareal, landbruksareal og friluftsområder. I fortettede områder vil det være korte avstander til kollektivtransport og andre tjenester, som gjør det mer attraktivt å gå og sykle. En slik utvikling kan sees i sammenheng med Streeck og Thelen sitt begrep om lag, hvor ny arealutvikling i form av fortetting legges over de tidligere spredtbygde strukturene. Likevel ser vi fra kapittel 5 at fortetting er vanskeligere på de mindre tettstedene grunnet større avstander mellom bebyggelse, sammenlignet med byer.

Gjennom historien har bil som transportmiddel gjort det mulig å bosette seg mer spredt. Som et resultat av dette planlegges det i dag rundt allerede eksisterende strukturer i byer og tettsteder, der ny utbygging i hovedsak skal lokaliseres til prioriterte vekstområder. Ved å lokalisere boliger og arbeidsplasser til et avgrenset område, vil behovet for bil som transportmiddel minke. For områder som ligger utenfor de prioriterte områdene, blir det imidlertid vanskeligere å tilrettelegge for en slik utvikling. For Hvitsten og Sætre som har få bussavganger til Oslo og mangel på sykkelveier, ser vi at fremkommeligheten uten bil blir utfordrende. Problemstillingene knyttet til dette er mye opp til kommunene selv å løse, ettersom den regionale planen for ATP først og fremst fokuserer på de prioriterte vekstområdene og jernbanen som hovedfaktor for en miljømessig utvikling.

Som vist i kapittel 3, ble jernbanen et nytt lag med muligheter knyttet til effektivitet, miljømessig og økonomisk vinning. Mennesker og varer kunne transporteres raskere, men utviklingen førte også med seg nye utfordringer knyttet til utviklingen av de mindre stedene. Jernbanen ekskluderte de mindre stedene allerede ved sin inntreden på 1800-tallet, noe den høye satsingen på jernbanen som utviklingsfaktor i dagens by- og regionplanlegging viderefører.

For tettsteder som ligger utenfor hovedtransportsystemet kan fokuset på jernbane få negative virkninger for stedsutviklingen, dersom kommunen ikke klarer å opprettholde en vedlikeholdsvekst og den territorielle kapitalen av økonomi, kultur og sosiale samspill. “Vevsprøvene” våre har opprinnelig vokst frem på bakgrunn av sin tilknytning til Oslofjorden, og må derfor bygge utviklingen videre på andre faktorer enn jernbane. Gjennom historien er det tydelig at båten har mistet sin rolle som fremkomstmiddel for både handel og passasjerer på disse stedene. Om båten hadde fått større plass i den regionale planen for ATP, ville muligens arealutviklingen sett annerledes ut, ettersom den i dag først og fremst kretser rundt jernbanen som transportmiddel.

At båt som fremkomstmiddel ikke får større fokus i dagens by- og regionplanlegging, svekker den historiske utviklingen av stedene langs fjorden som oppstod på bakgrunn av sin lokalisering langs vannet. Når dagens by- og regionplanlegging kun bygger utviklingen på transportforbindelser på land, påvirker dette stedene som opprinnelig har vokst frem ved sjøen og som tidligere har basert utviklingen sin på båttransport. Disse stedene faller utenfor i dagens transportplanlegging, ettersom de historisk har vært tilgjengelige langs vannet. Dette fører til at steder som Sætre og Hvitsten får stor avstand til jernbanesystemet, som i dag har det største fokuset innenfor miljømessig utvikling. Dersom man kun forstår bærekraftsbegrepet som et spørsmål om klimagassutslipp og økonomisk vekst, og glemmer den territorielle kapitalen som har blitt bygget på steder over flere hundre år, vil utviklingen etterhvert skape nye problemstillinger knyttet til det siste bærekraftsperspektivet - det sosiale.

## 6.3 Det sosiale perspektivet

Det sosiale perspektivet av bærekraftig utvikling, omhandler blant annet tilgang på utdanning, arbeid, likestilling, kultur og helsetilbud (FN-sambandet, 2019a). Slike funksjoner er viktige i et samfunn, og for bokvaliteten på steder. Den sosiale dimensjonen er perspektivet innenfor bærekraftig utvikling som får minst oppmerksomhet, sammenlignet med miljø og økonomi, noe vi også ser er tilfelle i den regionale planen for ATP.

At regional plan for ATP legger den fremtidige utviklingen til prioriterte vekstområder langs jernbanenettverket, fører til en minimal utvikling på mindre tettsteder som ikke blir prioritert i utviklingen. Etter at sjøtransporten ble mindre viktig, ble koblingen mellom Oslo og stedene Hvitsten, Son, Drøbak og Sætre svekket. Ettersom den nye utviklingen bryter med historiske utviklingstrekk for disse stedene, gir dette andre forutsetninger for hvilke kvaliteter stedene kan bygge stedsutviklingen sin videre på.

Som vi ser fra den historiske utviklingen i kapittel 3, vil steder tilpasse seg etterhvert som brudd i utviklingen lager nye forutsetninger for den videre opphopningen av territoriell kapital. Kulturell og sosial kapital som kulturarv, lokalsamfunn og sosiale relasjoner er egenskaper ved steder som ikke er reversible dersom de forringes. Steder som Hvitsten, Son og Drøbak er derfor avhengige av at utviklingen på stedene vedlikeholdes og at viktige funksjoner som tilfredsstillende kravene til innbyggerne blir opprettholdt. Denne opprettholdelsen av egenskaper og funksjoner blir mye overlatt til stedene selv.

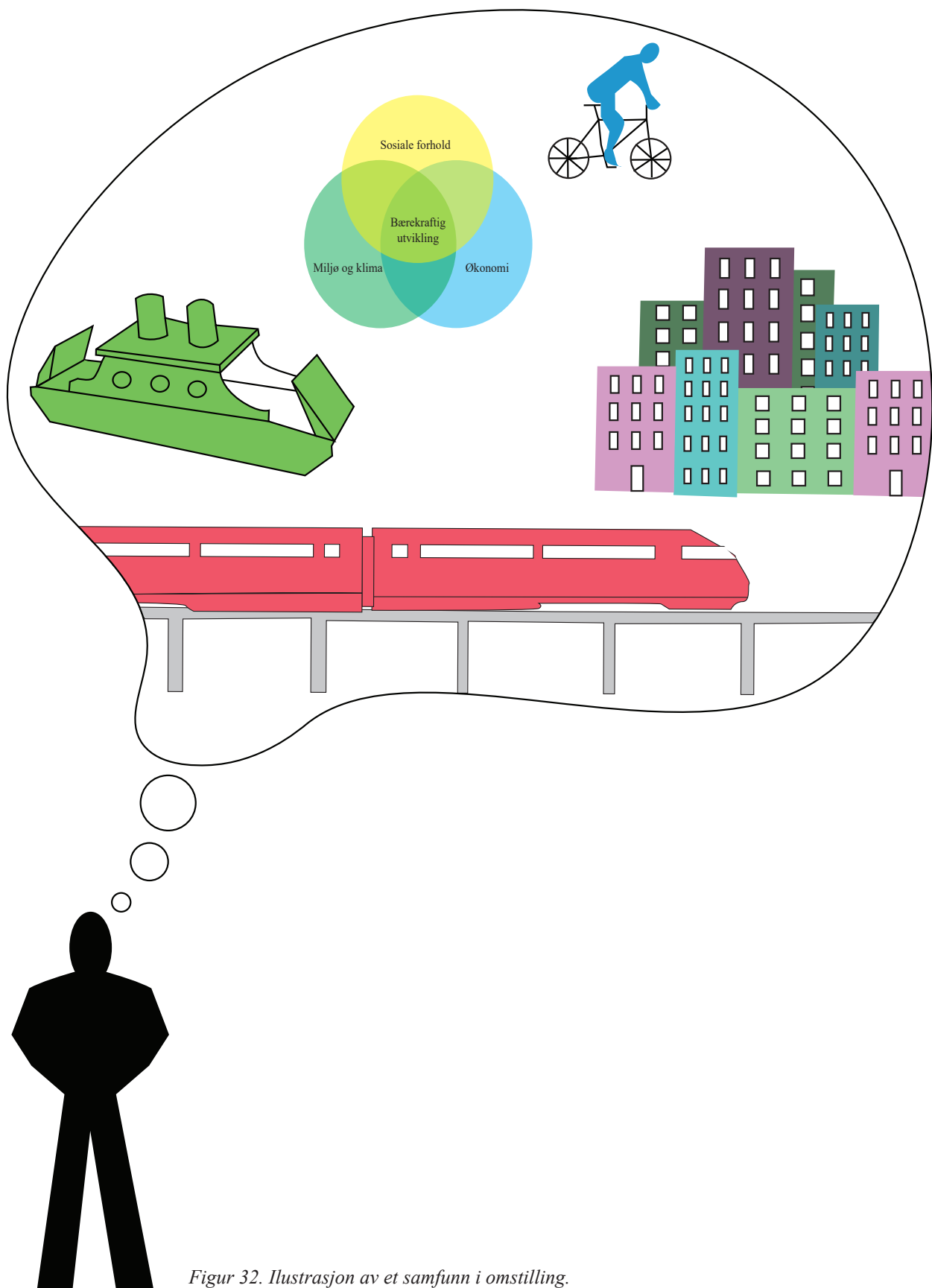
Romlige modeller som henger sammen med fortetningsstrategiene den regionale planen fremmer for miljøbevisst utbygging, kan vi se ut ifra kapittel 5 ikke er like aktuelt for mindre steder som større byer. Sammenligningen mellom mindre og større tettsteder, kan gjøres ved å bruke Hvitsten og Vestby tettsted som eksempel. I Vestby tettsted finnes alle funksjonene man trenger i det daglige, mens Hvitsten har et mer begrenset antall virksomheter, butikker og arbeidsplasser. Flere mindre steder vil ikke ha mulighet til å utbygge nye næringsarealer i dag, ettersom dette skal begrenses i områder med vedlikeholdsvekst. Ved at arbeidsplasser og skoler lokaliseres til prioriterte vekstområder, øker disse områdene sin territorielle kapital som i et langsiktig perspektiv kan utkonkurrere det de mindre stedene kan tilby for nye tilflyttere. I fremtiden kan derfor disse stedene bli stående som et wicked problem i henhold til den sosiale bærekraften for stedene.

Uten funksjoner, blir det vanskelig å skape aktivitet og kulturell kapital for mindre steder som er utelukket som vekstområder i den regionale planen for ATP. Steder som Hvitsten, vil også stå uten sykkelveinett, ettersom Vestby kommune ønsker å bygge nettverk fra Vestby tettsted til Son.

Likevel kan mest sannsynlig ikke en inkludering i sykkelveinettet motvirke en forringing av den territorielle kapitalen til Hvitsten alene. Som vist i kapittel 5, er mange av innbyggerne i Vestby kommune avhengig av bil. Dersom det skjer en gradvis endring der funksjoner etterhvert forsvinner fra de mindre stedene, vil bil være et helt nødvendig transportmiddel for å nå funksjonene som ligger i de prioriterte vekstområdene.

Statlige, regionale og kommunale føringer påvirker utviklingen på steder i stor grad. Ved kommunal planlegging som er i strid med regionale føringer, vil kommunene møtes med innsigelse. Kommunene kan derfor ikke gå bort i fra føringene i regional plan for å fremme vekst i alle ønskelige deler av kommunen, og må prioritere bolig- og arbeidsplassvekst ut ifra dette. Om steder gradvis mister sine funksjoner på bakgrunn av at det blir mer attraktivt å bosette seg i områder som kan tilby alt innenfor et avgrenset område, står den territorielle kapitalen i fare for å kollapse. Det sosiale perspektivet skal være likt representert i den bærekraftige utviklingen som økonomi og miljø. Med bakgrunn i bærekraftstematikken og fremtidige utfordringer: er det sosialt bærekraftig å drive mindre steder mot en eventuell negativ utvikling, som i et langsiktig perspektiv kan drive stedene mot utmattelse? Målet til den regionale planen for ATP, er å bygge den videre utviklingen på bærekraftstematikken, men i denne satsingen er det sosiale perspektivet tydelig underprioritert i et langsiktig perspektiv. I henhold til teorien om wicked problems, går de nye problemene utover aktørene sine egne formål og intensjoner og treffer dermed de mindre stedene som ikke er inkludert i regionens utpekte vekstområder for fremtiden. Dette kan svekke de mindre steders territorielle kapital, som inneholder egenskaper som ikke er reversible og derfor umulig å få tilbake om vi ikke tar vare på de i den videre utviklingen.

# DEL III - Fremtidens konsekvenser av dagens planlegging



Figur 32. Illustrasjon av et samfunn i omstilling.





## Kapittel 7 - Drøfting

Gjennom tidligere kapitler og analysen av wicked problems, har vi opparbeidet en større forståelse av hva bærekraftig utvikling innebærer. *Regional plan for areal og transport (ATP) i Oslo og Akershus* gjør riktige retningsendringer i første omgang for utviklingen i Osloregionen, spesielt knyttet til det miljømessige perspektivet. Likevel knytter det seg en rekke ubesvarte spørsmål til den økonomiske og sosiale bærekraften for mindre steder som ligger utenfor hovedtransportsystemet, og som ikke er inkludert i regionens utpekte vekstområder for fremtiden. Disse problemstillingene må kommunene de neste tiårene komme til å måtte finne svar på. Ved å se på våre “vevsprøver” Vestby tettsted, Hvitsten, Son, Drøbak, og Sætre, har vi avdekket noen problemstillinger knyttet til bærekraftstematikken. Disse er trolig også representative for andre steder i regionen som ligger innover i landet og utenfor hovedtransportsystemet.

For de prioriterte vekstområdene, løser den regionale planen for ATP mange problemstillinger knyttet til den økonomiske og miljømessige bærekraften. Det økonomiske fokuset kommer til uttrykk gjennom prinsipper om regionforstørring med et forsterket sentrum i Oslo. Innenfor det miljømessige perspektivet jobbes det mot et bedre jernbanenettverk, med supplerende buss, gange og sykkel, som sammen skal erstatte bilen i størst mulig grad. Tiltakene i planen vil bidra til å skape et mer bærekraftig samfunn, men det sosiale perspektivet mangler i større grad problematisering og strategi, og overlates til kommunene. Dette viser til at planen har en hierarkisk forståelse av bærekraftsbegrepet, der miljø og økonomi har en høyere prioritet enn det sosiale.

Denne forståelsen av bærekraftsbegrepet i regional målestokk, vil få en annen betydning når vi beveger oss ned på det kommunale planleggingsnivået. Med andre ord må vi forvente at de neste årene, når kommunene kommer lenger i implementeringen av prinsippene for en regional retningsendring, i stor grad vil endre på måten vi omtaler og forstår problemstillinger knyttet til bærekraftig utvikling innenfor planlegging. Denne antakelsen virker særlig sannsynlig når vi tar i betraktning stedene i denne studien, som ligger utenfor hovedtransportsystemet. I den videre planleggingen må vi stille spørsmål til denne måten å prioritere på, og kanskje snu om på rekkefølgen i bærekraftstematikken slik at det sosiale perspektivet blir høyest prioritert. Hvilke utfordringer medfører den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus, for stedene langs Oslofjorden som blir liggende i utkanten av hovedtransportsystemet?

## 7.1 Føringerne fra et regionalt perspektiv til et kommunalt nivå

*Regional plan for areal og transport (ATP) i Oslo og Akershus* er utarbeidet av Plansamarbeidet, og det er tydelig at planen er utarbeidet som et middel for å implementere abstrakt utviklingspolitikk i en regional kontekst, i rammen av regionen som statlig romlighet. Kommunene skal jobbe etter føringerne i regional plan, uavhengig av om de har prioriterte vekstområder eller ikke, innenfor sine kommunegrenser. På den ene siden er det viktig med felles føringer, fordi de fremmer en helhetlig planlegging som jobber mot noen faste prinsipper. På den andre siden burde disse føringerne være tilpasset forutsetningene, forskjellige kommuner og steder har for utvikling. Dette argumentet skyldes de observasjonene vi har gjort i sammenheng med våre ”vevsprøver”, der kommunene som aktør, ikke har mye å si i forhold til føringerne i regional plan.

Om føringer hadde vært bedre tilpasset de forskjellige forutsetningene for utvikling som steder har, kunne områder med vedlikeholdsvekst utviklet seg i større grad ved også etterhvert å bli avlastningsområder for hovedstaden. En potensiell positiv konsekvens av dette kan være flere bosatte på stedene utenfor de prioriterte vekstområdene, som kan føre til en høyere territoriell kapital på stedene utenfor. Dette henger sammen med at en større befolkning gir etterspørsel av flere funksjoner og kollektivtransportbehov, som fører til en mer helhetlig miljømessig utvikling av regionen. Dette skal vi drøfte nærmere, men først noen betraktninger om forholdet mellom stat og kommune, og staten sin måte å gjennomføre sin politikk på.

Gjennom en ny statlig romlighet, har regional plan lagt opp til at Osloregionen skal være en konkurransedyktig og bærekraftig region i Europa. På den ene siden, kan man ikke begynne å utvikle hele regionen samtidig, og fokuset rundt de prioriterte vekstområdene kan derfor regnes som en god start for å nå målene som planen fremmer. Denne utviklingen har ført til bredere samarbeid mellom administrasjon og politikk i kommunene, der samfunnsplanleggingen i større grad blir inkludert i politikken. Samspillet mellom politikk og plan, kommer også frem gjennom målet den regionale planen har om å redusere klimagassutslipp. Dette ser vi blant annet gjennom globale og internasjonale mål som Norge gjennom samarbeidsavtaler har forpliktet seg til å bygge planleggingen videre på. En slik satsing er viktig for de miljøutfordringene vi står overfor i dag, og er essensiell for å kunne gjennomføre den omstillingen planen fremmer.

På den andre siden, burde planen sett utviklingsmulighetene i et mer lokalt perspektiv, der den fremtidige utviklingen også omhandler steder som ligger avsides fra de prioriterte vekstområdene. Slik kunne stedene som er ekskludert fra utviklingen i dag, supplert de prioriterte vekstområdene i større grad. Føringerne til den regionale planen begrenser muligheten kommunene har til å satse på områder utenfor de prioriterte vekstområdene, ettersom det kun er en mindre prosentandel av

utviklingen som skal legges til områder med vedlikeholdsvekst.

Et godt eksempel der denne begrensingen kommer til uttrykk, er forholdet mellom Vestby tettsted og Son. Slik vi ser det, har Son mange egenskaper og en territoriell kapital som har potensiale til å utvikle seg i en retning som samsvarer med målene i den regionale planen. Blant annet har Son nær beliggenhet til Vestby tettsted, i tillegg til at stedet kunne utviklet seg rundt Sonsveien jernbanestasjon som knutepunkt. Dette kan være mye av grunnen til at dagens kommuneplan for Vestby fremmer Son som et av de viktigste områdene med vedlikeholdsvekst, der stedet skal ta mye av veksten utenfor Vestby tettsted. Uten føringene i den regionale planen om hvor stor andel av utviklingen som skal legges utenfor de prioriterte vekstområdene, kunne kommunen potensielt ha utviklet Son ytterligere enn det kommunen får mulighet til i dag, uten at det hadde gått på bekostning av andre områder med vedlikeholdsvekst.

Ved å sammenligne steder som ligger innenfor og utenfor avgrensingen til regional plan for ATP i Oslo og Akershus, ser vi at stedene utenfor har andre utviklingsmuligheter. Sætre har i den videre utviklingen større potensiale for vekst, enn steder som Son og Hvitsten. Selv om Sætre er et lite sted preget av landlige omgivelser, får stedet en sentral plass i utviklingen i regional plan for ATP i Buskerud, på bakgrunn av sine veiforbindelser og knutepunkt. Dette viser tydelig de forskjellige fokusområdene de to regionale planene fremmer for utvikling, og påvirkningen dette kan ha for mindre steder i enten positiv eller negativ retning.

Regional plan for ATP i Oslo og Akershus legger den videre utviklingen av stedene utenfor hovedtransportsystemet i kommunenes egne hender, under klare føringer for utviklingen. I denne utviklingen blir det vanskelig for kommunene å skulle fremme alle stedene innenfor sine grenser, ettersom prosentandelen utvikling i områder med vedlikeholdsvekst er minimal sammenlignet med i de prioriterte vekstområdene. Hvitsten og Son står dermed uten muligheter til å fremme sin egen stedsutvikling, dersom kommunen ikke har anledning til å lokalisere vekst der.

## 7.2 Planlegging i ulike målestokk

Med en plan som bygger på forskjellige planleggingsnivåer, blir den fremtidige by- og regionsplanleggingen sett i både regional og kommunal målestokk. Strukturendringene regional plan for ATP medfører, kretser rundt Oslo som hovedkjerne, hvor strategier om kompakt byutvikling, 10-minuttersbyen og InterCity er lettere å gjennomføre sammenlignet på mindre steder. Gjennom kapittel 4, ser vi at strategiene som regional plan fremmer, først og fremst kretser rundt forenklede bystrukturer og bysamfunn. Disse strategiene er derfor ikke tilpasset utviklingen av mindre steder.

Ettersom utviklingen av mindre steder skal begrenses, fremmer den regionale planen en vedlikeholdsvekst her, for å opprettholde et stabilt bomiljø. Dersom vi fortsetter i dette sporet over lengre tid, har vi grunn til å tro at det vil oppstå en gradvis negativ utvikling for stedene utenfor hovedtransportsystemet. Dette på bakgrunn av observasjonene våre i tidligere kapitler og stivhengighetens modeller om endringer som gradvis kan føre til negative konsekvenser i et lengre tidsperspektiv. Den territorielle kapitalen til områder med vedlikeholdsvekst kan bli svekket ettersom flere steder vil oppnå minimal utvikling i årene fremover. Dette vil verken være gunstig i et økonomisk eller sosialt bærekraftperspektiv, spesielt med tanke på at vi i fremtiden skal huse en større befolkning.

En større befolkning og behovet for mer plass, kan skape nye problemstillinger knyttet til overbelastede sentrum i de prioriterte vekstområdene. Den regionale planen er fortsatt ganske ung og det er for tidlig å si noe om de direkte konsekvensene av planen, for de mindre tettstedene utenfor prioriterte vekstområder. Likevel kan vi utarbeide et par scenarioer som kan demonstrere mulige fremtidige konsekvenser, dersom dagens plan fokuseres rundt de samme prioriterte vekstområdene i senere revideringer, knyttet til den økende befolkningsveksten.

Et scenario kan være at de prioriterte vekstområdene utvider seg til større sentrumskjerner. En slik utvikling kan medføre et enda mindre fokus på områdene med vedlikeholdsvekst, en det vi ser i dag. Dette på bakgrunn av at større bysamfunn vil kreve en bredere tilrettelegging for funksjoner og arbeidsplasser, som kan svekke den territorielle kapitalen og fokuset på stedene utenfor ytterligere. Mindre steder utenfor hovedtransportsystemet kan derfor stå i fare for å miste sin attraktivitet ved at den territorielle kapitalen svekkes, og mennesker på grunnlag av dette ikke ønsker å flytte dit.

Et annet scenarioet knyttet til befolkningsveksten, kan være at mindre steder utenfor hovedtransportsystemet vil bidra med å avlaste dagens prioriterte vekstområder. Dette kan føre utviklingen av stedene i en positiv retning, der de øker attraktiviteten sin knyttet til arbeidsplasser

og sosial kapital. Dersom stedene tilrettelegges som avlastningsområder i en senere revidering, blir veksten fordelt utover regionen, fremfor å kun fokuseres ved jernbaneknutepunktene. Flere innbyggere gir bedre grunnlag for en høyere territoriell kapital, som vil gi stedene nye faktorer å spille på.

En slik utvikling er imidlertid avhengig av at den regionale planen legger til rette for dette i fremtiden. I dag legger regional plan opp til at kommunene selv må opprettholde en positiv utvikling på stedene, under føringer som gir begrensede utviklingsmuligheter. Dette kan føre til at kommunen må gå imot sine egentlige mål for utviklingen, eller gjøre strategiske valg som kun fremmer positiv utvikling av noen steder. Oppnår kommunene en helhetlig utvikling av kommunen som inkluderer alle stedene, vil den territoriale kapitalen opprettholdes. Klarer de derimot ikke å vedlikeholde den territoriale kapitalen på stedene, kan disse stå i fare for å miste økonomiske, kulturelle og sosiale egenskaper som har vært viktige ressurser for stedenes fremvekst gjennom historien.

### 7.3 Fremkommelighet som faktor for videre utvikling

Prinsippene i regional plan for ATP bryter med det historiske utviklingstrekket der båten var hovedfaktoren for bosetting i Norge, der det i dag er jernbanen som legger grunnlaget for lokalisering av bosetting og arbeidsplasser. Per i dag har ikke båten kommet langt nok i den miljømessige utviklingen til å være et fremkomstmiddel det fokuseres på, men i et historisk perspektiv var tilgang på båt som fremkomstmiddel vært avgjørende for utviklingen av regionen. Ved å gjøre en retningsendring fra transportmuligheter på vann til land, glemmer vi stedenes opprinnelse og de gamle territoriale kapitalene de er bygget på.

Den regionale planen for ATP i Oslo og Akershus har rukket å bli fem år gammel, og det er enda ikke kommet noen ny revidering. I en senere plan, vil det kunne forventes at fokuset rundt fremkommelighet inkluderer båttransport i større grad. Det kan likevel stilles spørsmål til hvorfor ikke en drøftelse rundt båt har fått større plass i dagens plan. Teknologien utvikler seg stadig raskere og vi har allerede i dag bedre forskning på elektriske båter som kan være miljøvennlige og et godt alternativ til buss og tog. Sjøveien til Oslo som hovedkjerne fra stedene langs fjorden er kort og kan potensielt bli en attraktiv reiserute for både pendlere og turister dersom tilbudet er hyppig og tidsbesparende. En konsekvens av dette er at stedene som i dag ligger utenfor hovedtransportsystemet i større grad blir inkludert i utviklingen ved å få nye forbindelser og tilknytning til Oslo og regionen som helhet.

Kollektivtransporttilbud, strukturer og innbyggertall er tett knyttet til hverandre. Skjer det ingen vekst i befolkningen, kan utviklingen på steder stagnere og det blir vanskeligere å opprettholde en videre positiv utvikling. Dersom det ikke er et attraktivt kollektivtransporttilbud og tilrettelagt for gang og sykkel, vil folk flest velge bilen da dette er raskest og mest praktisk. Oslo kommune med en kollektivtransportdekning på 94 % drar opp gjennomsnittet i regionen, som gjør at det i en helhet ser ut til at tallene ikke er så skremmende som man kanskje skulle tro. Kommuner som Vestby og Frogn har en stor andel innbyggere som derimot er helt avhengige av bil for å komme seg rundt, med mindre de bor ved knutepunktene Vestby tettsted eller Dyrhløkke. At den regionale planen ikke har utarbeidet slike tall i forkant av vedtakelsen, gjør at man ikke har en fullstendig oversikt over hvor mange som bor innenfor de prioriterte vekstområdene og hvor mange som faller utenfor. Dette kan bety at man ikke har fått muligheten til å gå grundig nok inn i materien, enten fordi det var tidkrevende, tok for lang tid eller at man ikke hadde nok ressurser til å kunne gjennomføre dette før planen ble vedtatt.

At steder utenfor de prioriterte vekstområdene oppmuntres til å satse på miljøvennlige transportmidler, kan være en god start på omstillingen den regionale planen fremmer i lys av bærekraftsbegrepet. Denne satsingen kan likevel bli utfordrende for enkelte steder som verken har de strukturene eller etterspørselen som kreves for å oppnå et godt kollektivtransporttilbud, gang- og sykkelveinett. Denne problemstillingen blir litt forenklet i den regionale planen, ettersom det miljømessige fokuset først og fremst knyttes til jernbanen. Ettersom teknologien stadig utvikler seg, har man muligheten til å videreutvikle by- og regionplanleggingen innenfor et nytt og mer bærekraftig spor. I denne utviklingen vil det være viktig å ikke kun rette et tunnelsyn på jernbanen som utviklingsfaktor, men også ta hensyn til de tidligere strukturene som har preget fremveksten av Oslo som region.

## Kapittel 8 - Refleksjoner og konklusjon

Gjennom studien har vi gjort oss noen observasjoner rundt underproblemstillingene (P1-4), som til sammen gjør det mulig å svare på hovedproblemstillingen. Dette er en del av den abtuktive forskningsmetoden, der vi har utformet et spørsmål som ikke kan besvares før vi har utarbeidet en forståelse av hva som ligger bak problemet vi belyser. For å nøste informasjonen fra empiridelen sammen, vil vi derfor bygge refleksjonen på de fire underproblemstillingene i omvendt rekkefølge, der vi går fra den mest omfattende problemstillingen til den mer generelle.

Den første underproblemstillingen vi ønsker å ta for oss, er P4: *Hvilke nye problemer oppstår i kjølvann av Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (Wicked problems)?* I dette spørsmålet ligger hvilke nye utfordringer vi kan møte i fremtiden på bakgrunn av regional plans forståelse av bærekraftig utvikling, som i dag har et fokus på jernbanen og prioriterte vekstområder. Dette fokuset i den videre utviklingen, kan føre til nye problemstillinger knyttet til bærekraften for stedene utenfor hovedtransportsystemet og som kan prege fremtidens by- og regionplanlegging. Dette er hovedpoenget i wicked problems tematikken, som belyser at det alltid vil være noen aspekter i løsningsforslaget som skaper nye utfordringer for fremtidens planlegging. At det derfor vil oppstå nye problemstillinger til utviklingen den regionale planen fremmer, er derfor helt naturlig og noe vi må regne med. Det vi ønsker å fremheve er viktigheten av å erkjenne dette og derfor se dagens by- og regionplanlegging i et langsiktig perspektiv som et wicked problem.

I den videre utviklingen av regionen, står kommunene alene i ansvaret om å opprettholde den territorielle kapitalen på stedene utenfor hovedtransportsystemet. Omstillingene kommunene må gjøre i henhold til regional plan og begrensninger dette innebærer for videre utvikling av steder med vedlikeholdsvekst kommer til uttrykk gjennom studiens underproblemstilling P3: *Hvilke regionale strukturer bygger kommuneplanene på for å tilrettelegge for fremtidig regional bærekraftig utvikling og bryter prinsippene i regional plan med historiske utviklingstrekk?* Hovedobservasjonen vår her er at kommunene følger føringene i regional plan for ATP så langt det lar seg gjøre. Mindre steder har ofte ikke strukturer som er optimale for fortetting eller god kollektivtransportdekning. Kommunene har gjennom tidene basert utviklingen sin på andre faktorer, som den regionale planen bryter med i utviklingen i dag. Prioriteringen av vekstområder kan være en riktig start på omstillingen til et mer bærekraftig samfunn. Likevel fører en slik prioritering videre til spørsmålet om den sosiale og økonomiske bærekraften for stedene utenfor hovedtransportsystemet og bevaringen av den territorielle kapitalen som har hopet seg opp gjennom historien.

For å synliggjøre hvilke faktorer den regionale planen bygger på i den videre utviklingen av regionen, har vi studert oppbyggingen av planen og hvilke satsingsområder som står i fokus. Dette fører oss videre til underproblemstilling P2: *Hva er hovedprinsippene i den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus?* Omstillingen planen medfører for samfunnet, er først og fremst tilknyttet bærekraftstematikken. Hovedprinsippene til planen om arealeffektiv utbygging, miljøvennlige transportmidler og Osloregionen som konkurransedyktig region i Europa, omhandler i hovedsak det miljømessige og økonomiske perspektivene i bærekraftsbegrepet. Ved å studere hovedprinsippene til planen kommer mangelen på det sosiale perspektivet i dagens by- og regionsplanlegging til syne. I betraktelsen av den regionale planen som en ny statlig romlighet, vises tydelig de politiske målsettingene som foreløpig ikke er godt nok tilpasset områdene i utkanten av hovedtransportsystemet. Omdannelsen av samfunnet som planen fremmer, bryter med tidligere utviklingstrekk som fører oss videre til vår første underproblemstilling.

Den historiske utviklingen av bosetting og stedsutvikling langs Oslofjorden kommer frem i studiens underproblemstilling P1: *Hvordan har utviklingen langs Oslofjorden vært gjennom historien, og hva har forholdet mellom fjord og bydannelse vært over tid?* Denne underproblemstillingen belyser den tidligere viktigheten av båt som fremkomstmiddel og handel via sjøveien som avgjørende faktor for bosetting og stedsutvikling langs fjorden. Gjennom tidene har forholdet mellom fjord og bydannelsen endret seg gradvis, der vi i dag kun planlegger for best mulig fremkommelighet på land. Dette viser til at de tidligere utviklingstrekkene som gjorde stedene langs Oslofjorden mindre viktige, fortsatt er en realitet i dagens måte å planlegge på.

Etter å ha studert de fire underproblemstillingene, sitter vi igjen med hovedspørsmålet som omhandler hvordan påvirkning den regionale planen vil ha for områdene som ligger i utkanten av hovedtransportsystemet. Dette har vært hovedproblematikken i denne studien, der man må ta tak i den videre utviklingen av regionen ut ifra et wicked problems perspektiv. I dagens areal- og transportplanlegging er det et stort fokus rundt bevaring av miljø og naturressurser, men denne planleggingen må ikke gå på bekostning av den territorielle kapitalen som gjennom historien har utformet stedene vi har i dag. Territoriell kapital er også en ressurs som må opprettholdes, der sosiale relasjoner, lokalsamfunn og kulturarv er viktige aspekter i stedsutviklingen som må bevares gjennom bærekraftsperspektivet. Dette er egenskaper ved steder og samfunn som har opphopet seg der over tid og som er viktige kvaliteter som skal overføres til senere generasjoner.

Disse problemstillingene rundt utviklingen til områder som ikke er inkludert i regionens prioriterte vekstområder, kan også overføres til andre steder lenger inn i landet, som har bygget den territorielle kapitalen på andre forutsetninger enn handel og båttransport langs kysten. Sentrale



steder med gode veiforbindelser til europaveier og Oslo, blir ikke prioritert i den videre utviklingen på bakgrunn av mangelen av jernbane. Dette vekker oppsikt, da det er flere steder med høyt potensial for utvikling, som blir underprioritert i dagens planlegging av regionen som helhet. Spørsmålene knyttet til de mindre steders utvikling blir derfor også her stående som et wicked problem. Ingen kan forutsi fremtiden, men vi kan anta og lage scenarioer om hvordan samfunnet vil utvikle seg. Slike antagelser kan være viktig å gjøre ved utarbeidelsen av en så stor og omfattende plan som den regionale planen for ATP er. Som by- og regionplanleggere kan det være en fordel å vite noe om utfordringene vi kan stå overfor i årene som kommer, selv om vi ikke nødvendigvis har svar på alle problemstillingene i dag.

I de neste årene, blir det derfor interessant å se hvordan oppfatningen av bærekraftsbegrepet kommer til å utvikle seg, spesielt i forhold til det sosiale perspektivet på kommunalt og lokalt nivå. Sett i et langsiktig perspektiv, vil mest sannsynlig de senere generasjoner av arealplaner være opptatt av andre problemstillinger enn det vi er i dag, som enda ikke er kommet til syne i dagens by- og regionplanlegging. Dette i henhold til teorien om wicked problems, der det alltid vil oppstå nye problemstillinger i etterkant av planløsninger, uavhengig av om løsningen var bra eller dårlig.

Det finnes ikke noen fasit på den nøyaktige påvirkningen den regionale planen vil ha, ettersom det er umulig å forutsi fremtidens problemstillinger. Det vi derimot kan si med sikkerhet på bakgrunn av observasjonene våre, er at bærekraftsspørsmålet ikke er ferdig løst i dagens utvikling og at det i et langsiktig perspektiv vil dukke opp nye problemstillinger knyttet til bærekraftstematikken. Det neste steget i by- og regionsplanleggingen kan dermed være å studere mulige konsekvenser for områdene det ikke fokuseres på i omstillingen av utviklingen vi fører i dag. Hva kan stedene rundt tilføye de prioriterte vekstområdene? Hva gjør man når det ikke er mer plass å ta av på de prioriterte vekstområdene? Ved å stille disse spørsmålene kan problematiseringen og drøftingen av den økonomiske og sosiale bærekraften for mindre steder allerede være godt i gang.

# Referanseliste

Akershus fylkeskommune. (2018). *Akershusstatistikk: Befolkningsprognoser for Akershus 2018-2035*. Nr.5-2018. Tilgjengelig fra: <https://www.akershus.no/file/38b0a9f74a36383b1b280b5f6d9b9a19/Akershusstatistikk+5+2018+Befolkningsprognoser+for+Akershus+2018-2035.pdf> (lest 25.03.2020)

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

Angell, E. & Grimsrud, G. M. (2017). *Attraktiv og bærekraftig? Småbyers erfaring med nasjonale retningslinjer for by- og tettstedsutvikling*. Rapport fra Distriktssenteret 4/2017. Tilgjengelig fra: <https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2018/02/Attraktive-og-barekraftige-smabyer.pdf> (lest 22.04.2020)

Askeland, B. (2004). *Om analogi og abduksjon*. Tidsskrift for Rettsvitenskap, Volum 117 (s.499-547). Tilgjengelig fra: [https://www.idunn.no/file/pdf/33189642/om\\_analogi\\_og\\_abduksjon.pdf](https://www.idunn.no/file/pdf/33189642/om_analogi_og_abduksjon.pdf) (lest 05.05.2020)

Asker kommune. (2019). *Planprogram: Kommuneplan for Asker kommune 2020-2032: Samfunnsdel*. Tilgjengelig fra: [https://www.nyeasker.no/globalassets/nye-asker-kommune/dokumenter/planprogram\\_kommuneplan\\_2020\\_2032.pdf](https://www.nyeasker.no/globalassets/nye-asker-kommune/dokumenter/planprogram_kommuneplan_2020_2032.pdf) (lest 24.03.2020)

Askheim, S. (2020a). Indre Oslofjord. I: *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: [https://snl.no/Indre\\_Oslofjord](https://snl.no/Indre_Oslofjord) (lest 21.01.2020)

Askheim, S. (2020b). Hvitsten. I: *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Hvitsten> (lest 11.02.2020)

Askheim, S. (2020c). Son. I: *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Son> (lest 11.02.2020)

Assche, K. V., Beunen, R. & Duineveld, M. (2015). An Overview of EGT's Main Concepts. I: Assche, K. V., Beunen, R. & Duineveld, M. (red.) *Evolutionary Governance Theory: Theory and Applications*, s. 28-30. Nederland: Springer.

Bane NOR. (2018). *Historisk oversikt*. Tilgjengelig fra: <https://www.banenor.no/Jernbanen/Historie/Historisk-oversikt-jernbanen-i-Norge/> (lest 15.05.2020)

Bane NOR. (2019). *Vanlige spørsmål om InterCity*. Tilgjengelig fra: <https://www.banenor.no/Prosjekter/prosjekter/intercity/innhold/20162/vanlige-sporsmal/> (lest 14.05.2020).

Brenner, N. (2004). Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960–2000. *Review of International Political Economy*, 11(3): 447-488. DOI: 10.1080/0969229042000282864

Brevik I., Halvorsen K. & Pløger J. (1998). *Byutvikling og bypolitikk i en brytningstid*. Norsk institutt for by- og regionsforskning. NIBR: Oslo. Tilgjengelig fra: [http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb\\_digibok\\_2009121400079](http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2009121400079)

Buskerud fylkeskommune. (u.å.). *Engene gamle dynamittfabrikk: Hurum kommune*. Kulutrminnekompasset: Regional plan for kulturminnevern i Buskerud. Tilgjengelig fra: <http://www.bfk.no/Documents/BFK/Kulturminnevern/Kulturmilj%C3%B8er/Hurum%20Engene%20gamle%20dynamittfabrikk.pdf> (lest 27.02.2020)

Camillus, J.C. (2008). *Strategy as a Wicked Problem*. Harvard Business Review. Tilgjengelig fra: <https://hbr.org/2008/05/strategy-as-a-wicked-problem> (lest 30.04.2020)

Churchman, C.W. (red.). (1967). Free for All. *Management Science* 14(4): B-141-B-146. <https://doi.org/10.1287/mnsc.14.4.B141>

Det kongelige kunnskapsdepartementet. (2012). *Kunnskap for en felles framtid: Revidert strategi for utdanning for bærekraftig utvikling 2012-2015*. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/uh/rapporter\\_og\\_planer/strategi\\_for\\_ubu.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/uh/rapporter_og_planer/strategi_for_ubu.pdf) (lest 28.04.2020)

Dialog med Viken fylkeskommune. (2020). Upublisert grunnlagsdokument.

Drammen havn. (u.å.). *Drammen havns historie*. Tilgjengelig fra: <https://drammenhavn.no/om-havnen/drammen-havns-historie/#> (lest 21.02.2020)

Eier, S. L. (1969). *Hurums Historie. Bind 2: Bygdehistorie 1807-1940*. Buskerud: Hurum Bygdeboknemnd. Tilgjengelig fra: [http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb\\_digibok\\_2014101008057](http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2014101008057) (lest 18.02.2020)

FN-sambandet. (2019a). *Bærekraftig utvikling*. Tilgjengelig fra: <https://www.fn.no/tema/fattigdom/Baerekraftig-utvikling> (lest 07.04.2020)

FN-sambandet. (2019b). *FNs klimakonvensjon*. Tilgjengelig fra: <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/Miljoe-og-klima/FNs-klimakonvensjon> (lest 19.05.2020).

FN-sambandet. (2020). *Parisavtalen*. Tilgjengelig fra: <https://www.fn.no/Om-FN/avtaler/Miljoe-og-klima/Parisavtalen> (lest 14.05.2020)

Frogn kommune. (2007). *Kommuneplan for Frogn 2005 til 2017*. Tilgjengelig fra: <https://www.frogn.kommune.no/globalassets/enheter/samfunnsutvikling/tjenester/kommuneplanen/2005-2017/kommuneplan-2005---2017.pdf> (lest 22.03.2020)

Frogn kommune. (2013). *Frogn kommune: Kommuneplan 2013-2025*. Tilgjengelig fra: <https://www.frogn.kommune.no/globalassets/enheter/samfunnsutvikling/tjenester/kommuneplanen/2013-2025/kommuneplanen-2013-2025-uten-kartvedlegg-og-bestemmelser.pdf> (lest 18.- 20.03.2020)

Frogn kommune. (2017). *Planstrategi for Frogn kommune 2017-2020: Prioritering av kommunens planarbeid i Kommunestyreperioden*. Tilgjengelig fra: <https://www.frogn.kommune.no/globalassets/planstrategi-for-frogn-2017-2020-etter-kommunestyrets-vedtak-3.-april-2017publisert.pdf> (lest 22.03.2020)

Frogn kommune. (2019). *Kommuneplan: Samfunnsdelen 2019-2031*. Tilgjengelig fra: <https://www.frogn.kommune.no/globalassets/enheter/samfunnsutvikling/bilder-og-dokumenter/kommuneplanlegging/samfunnsdel-2019-2031/kommuneplanens-samfunnsdel-2019---vedtatt-08.04.19.pdf> (lest 22.03.2020)

Galland, D. (2020). Governance Rescaling in Danish Spatial Planning: State Spaces Between Fixity and Fluidity. I: Lingua V. & Balz V. (red.) *Shaping Regional Future: Designing and Visioning in Governance Rescaling*, s.103-119. Nederland: Springer. DOI: 10.1007/978-3-030-23573-4\_8

Guttormsen, T. & Fageraas, K. (2007). *Kulturarv som kapital*. Et kulturelt perspektiv på verdiskapingsdiskursen. NIKU.

Habitat3. (2016). *The New Urban Agenda*. Tilgjengelig fra: <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda> (lest 16.05.2020)

Hanssen, G. S., Hofstad, H., Saglie, I.-L., Næss, P. & Røe, P. G. (2015) Hvorfor studere den kompakte byen? I: Hanssen, G. S., Hofstad, H. & Saglie, I.-L. (red.) *Kompakt byutvikling: Muligheter og utfordringer*, s.13-25. Oslo: Universitetsforlaget.

Haraldsen, A. (2014). *Den gjenstridige samhandlingen*. Tilgjengelig fra: <https://www.digi.no/artikler/den-gjenstridige-samhandlingen/211350> (lest 28.04.2020)

Harvard University. (u.å.). *Neil Brenner*. Tilgjengelig fra: <https://www.gsd.harvard.edu/person/neil-brenner/> (lest 28.04.2020)

Helle, K., Eliassen, F.-E., Myhre, J.E. & Stugu, O.S. (2006). *Norsk byhistorie: urbanisering gjennom 1300 år*. Oslo: Pax Forlag AS.

Hjertaas, M. (1920). *Vestby prestegjeld*. Kristiania: Grøndahl & Søns boktrykkeri. Tilgjengelig fra: [http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb\\_digibok\\_2013050708041](http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2013050708041)

Hohenberg, P.M. & Lees, L.H. (1996). *The Making of Urban Europe 1000-1994*. 2.utg. USA: Harvard Collage.

Hurum kommune. (2015). *Kommuneplan for Hurum kommune 2015-27: Samfunnsdel*. Tilgjengelig fra: [https://www.asker.kommune.no/globalassets/samfunnsutvikling/kommuneplan/hurum\\_kommune\\_kommuneplan\\_2015-2027\\_samfunnsdel.pdf](https://www.asker.kommune.no/globalassets/samfunnsutvikling/kommuneplan/hurum_kommune_kommuneplan_2015-2027_samfunnsdel.pdf) (lest 19.02.2020 og 24.03.2020)

Hurum kommune. (2018). *Begrenset rullering av kommuneplanens arealdel 2018-30: Arealdelen - strategi for utvikling og vekst*. Tilgjengelig fra: [https://www.asker.kommune.no/globalassets/samfunnsutvikling/kommuneplan/hurum\\_kommune\\_kommuneplan\\_2018-2030\\_planbeskrivelse.pdf](https://www.asker.kommune.no/globalassets/samfunnsutvikling/kommuneplan/hurum_kommune_kommuneplan_2018-2030_planbeskrivelse.pdf) (lest 24.03.2020)

Informant, Hurum historielag. (2020). *E-post med Hurum historielag*. Ås (24.02.2020)

Informant, planlegger i Vestby kommune. (2020). *Intervju med planlegger fra Vestby kommune*. Maura (11.05.2020)

Informant, tidligere planlegger i Hurum kommune. (2020). *Intervju med planlegger fra tidligere Hurum kommune*. Ås (18.03.2020)

Informanter, planleggere i Frogn kommune. (2020). *Intervju med Frogn kommune*. Drøbak (27.02.2020)

Jacobsen, I. U. (2020). Grunnlovens miljøparagraf. I: *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: [https://snl.no/Grunnlovens\\_milj%C3%B8paragraf](https://snl.no/Grunnlovens_milj%C3%B8paragraf) (lest 21.02.2020)

Jacobsen, E. & Johnsen, P.E. (1999) *Skipsfarten på Oslo: -bilder gjennom femti år*. Nærnes: Tangen Maritime Forlag.

Johannessen, A., Kristoffersen, L. & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3 utg. Abstrakt forlag.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). Det regionale plansystemet. *Regjeringen*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/regional-planlegging1/regional-planlegging/fylkesplanleggingens-rolle-2/id418378/> (lest 09. 03.2020)

Lange, E. (2015). Industrisamfunnets vekst og velstandsøkning. *Norgeshistorie.no*. Tilgjengelig fra: <https://www.norgeshistorie.no/velferdsstat-og-vestvending/1807-industrisamfunnets-vekst-og-velstands%C3%B8kning.html> (lest 21.02.2020).

Linnestad, B. (1988). *Vestby og skutene*. Vestby historielag.

Miljødepartementet. (2013). Godkjenning av Planstrategi for areal og transport i Oslo og Akershus. *Regjeringen*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/planstrategi-oslo-akershus/id734196/> (lest 03.04.2020)

Mit Political Science. (u.å.). *Kathleen Thelen*. Tilgjengelig fra: <https://polisci.mit.edu/people/kathleen-thelen> (lest 28.04.2020).

Myhre, J. E. & Norgeshistorie. (2015). Byene vokser. *Norgeshistorie.no*. Tilgjengelig fra: <https://www.norgeshistorie.no/industrialisering-og-demokrati/1524-byene-vokser.html> (lest 25.02.2020).

Nedkvitne, A. & Norseng, P.G. (2000). *Middelalderbyen ved Bjørvika: Oslo 1000-1536*. Oslo: Cappelen. Tilgjengelig fra: [http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb\\_digibok\\_2011022208164](http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2011022208164)

NOU 1997:12. *Grenser til besvær - Lokaldemokrati og forvaltning i hovedstadsområdet.*

Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1997-12/id140879/?ch=1> (lest 10.03.2020)

NOU 2011:3 *Høringsuttalelse fra Oppland fylkeskommune: NOU:3 Kompetansearbeidsplasser - drivkraft for vekst i hele landet.* Oppland fylkeskommune. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/dadd93ac3c3f4c969ec623f13d5af532/oppland\\_fk.pdf?uid=Oppland\\_fylkeskommune](https://www.regjeringen.no/contentassets/dadd93ac3c3f4c969ec623f13d5af532/oppland_fk.pdf?uid=Oppland_fylkeskommune) (lest 12.04.2020)

Osloregionen. (2016). *Samordnet areal- og transportstrategi for Osloregionen 2016.* Tilgjengelig fra: <https://www.osloregionen.no/wp-content/uploads/ATP-Osloregionen-WEBversjon.pdf> (lest 09.03.2020)

Osloregionen. (2017). *Samarbeidsalliansen Osloregionen 68 kommuner og 2 fylkeskommuner i hovedstadsområdet.* Tilgjengelig fra <https://www.osloregionen.no/> (lest 18.03.2020)

Oslo kommune & Statens vegvesen. (2018). *Plan for sykkelveinettet i Oslo.* Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13137178-1538031274/Tjenester%20og%20tilbud/Gate%2C%20transport%20og%20parkering/Sykkel/Sykkelstrategier%20og%20dokumenter/Plan%20for%20sykkelveinettet%20i%20Oslo.pdf> (lest 13.02.2020)

Perucca, G. (2014). The Role of Territorial Capital in Local Economic Growth: Evidence from Italy. *European Planning Studies*, 22:3, s.537-562. DOI: 10.1080/09654313.2013.771626

Regjeringen. (2020). *Nye kommune- og fylkesnummer.* Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/nyekommuneogfylkesnummer/id2629203/?expand=factbox2629212> (lest 22.05.2020)

Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4, s.155-169. Amsterdam: Elsevier Scientific Publishing Company.

Ruter. (2019). *Informasjonsmøte med Ruter 8. mai 2019.* Rapport fra Ruter. (lest 23.03.2020)

Ruter. (u.å.). *Ruteplanlegger.* Tilgjengelig fra: <https://ruter.no/> (lest 24.03.2020 & 30.03.2020)

Sawe, B. E. (2018). What Is The Blue Banana? *WorldAtlas*. Tilgjengelig fra: <https://www.worldatlas.com/articles/what-is-the-blue-banana.html> (lest 05.05.2020)

Skoglund, T. (2013). *Fra jordbruk til tjenester*. Økonomiske analyser 5/2013. Rapport fra Statistisk sentralbyrå. Tilgjengelig fra: [https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/152574?\\_ts=142c712cb58](https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/_attachment/152574?_ts=142c712cb58) (lest 11.02.2020)

SNL. (2019). Kjøpstad. I: *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/kj%C3%B8pstad> (lest 19.05.2020).

SNL. (2020). Christiania - Oslo. I: *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: [https://snl.no/Christiania\\_-\\_Oslo](https://snl.no/Christiania_-_Oslo) (lest 11.02.2020)

Statens Vegvesen. (2000). *Fylkesvegene i Akershus 1960-90*. Oslo: Statens Vegvesen Akershus.

Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet, Oslo kommune & Akershus fylkeskommune. (2020). *Oslopakke 3: Handlingsprogram 2020-2023: Forslag fra Styringsgruppen for Oslopakke 3*. Tilgjengelig fra: [https://www.vegvesen.no/\\_attachment/2711895/binary/1329720?fast\\_title=Handlingsprogram+Oslopakke+3+perioden+2020-2023.pdf](https://www.vegvesen.no/_attachment/2711895/binary/1329720?fast_title=Handlingsprogram+Oslopakke+3+perioden+2020-2023.pdf) (lest 15.03.2020)

Statistisk sentralbyrå. (1999). *Bilen ble allemannseie i 1960*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/transport-og-reiseliv/artikler-og-publikasjoner/bilen-ble-allemannseie-i-1960> (lest 14.05.2020)

Statistisk sentralbyrå. (2019a). *Kommunefakta: Frogn*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/kommunefakta/frogn> (lest 22.03.2020)

Statistisk sentralbyrå. (2019b). *04859: Areal og befolkning i tettsteder (T) 2000-2019*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/04859/> (lest 20.03.2020)

Statistisk sentralbyrå. (2019c). *06265: Boliger, etter bygningstype (K) 2006-2019*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/06265/> (lest 22.03.2020)

Statistisk sentralbyrå. (2019d). *11616: Sysselsatte, etter bosted, arbeidssted, inn- og utpendling, kjønn og alder. 4. kvartal (K) 2000-2019t*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/11616/> (lest 23.03.2020)



Statistisk sentralbyrå. (2020). *07091: Virksomheter, etter næring (SN2007) og antall ansatte (K) 2009-2020*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/07091/> (lest 22.03.2020)

Streeck, W. & Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. I: Streeck, W & Thelen, K. (red.) *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*, s. 1-39. Oxford et al.: Univ.

Storøy, A. & Nagelhus, L. (2012). *Kulturhistorisk stedsanalyse: Gamle Drøbak*. Rapport fra Asplan Viak. Tilgjengelig fra: [https://www.frogn.kommune.no/globalassets/enheter/samfunnsutvikling/bilder-og-dokumenter/kulturminnevern/eksport-111212-uten-vedlegg\\_hele-mindre.pdf](https://www.frogn.kommune.no/globalassets/enheter/samfunnsutvikling/bilder-og-dokumenter/kulturminnevern/eksport-111212-uten-vedlegg_hele-mindre.pdf) (lest 12.02.2020)

Strøm, O. & Berthelsen, T. R. F. (2019). *Slektene og husene ved Hvidstenstranden*. Kolofon Forlag AS.

Sunde, B. (2013). Ladested. I: *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/ladested> (lest 15.05.2020)

Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual review of political science*, 2(1): s. 369-404. DOI: 1094-2939/99/0616-0369\$08.00

Thorsnæs, G. & Askheim, S. (2019). Hurumlandet. I: *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Hurumlandet> (lest 31.05.2020)

Thorsnæs, G. & Askheim, S. (2020a). Follo. I: *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Follo> (lest 26.03.2020)

Thorsnæs, G. & Askheim, S. (2020b). Vestby. I: *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Vestby> (lest 11.02.2020)

Trigilia, C. (2001). *Social Capital and Local Development*. University of Florence, Italy. DOI: 10.1177/13684310122225244

Tvedt, K.A. (red.) (2000). *Oslo byleksikon*. 4. utg. Oslo: Kunnskapsforlaget. Tilgjengelig fra: [http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb\\_digibok\\_2009011300087](http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2009011300087)

Vestby kommune. (2007a). *Kystperlen Son er kommunens sentrum i syd*. Tilgjengelig fra: <https://www.vestby.kommune.no/son.82270.no.html> (lest 11.02.2020)

Vestby kommune. (2007b). *Hvitsten*. Tilgjengelig fra: <https://www.vestby.kommune.no/hvitsten.82268.no.html> (lest 11.02.2020, 26.03.2020 & 09.04.2020)

Vestby kommune. (2007c). *Bosettingen i Vestby stammer fra Nøstvedtperioden*. Tilgjengelig fra: <https://www.vestby.kommune.no/vestby.82271.no.html> (lest 11.02.2020)

Vestby kommune. (2018). *Innføring av pendlerparkering ved Sonsveien stasjon*. (lest 24.03.2020)

Vestby kommune. (2019a). *Kommuneplan 2019-2030: Egengodkjent av kommunestyret 18.3.2019 i sak 13/19 med uløste innsigelser*.

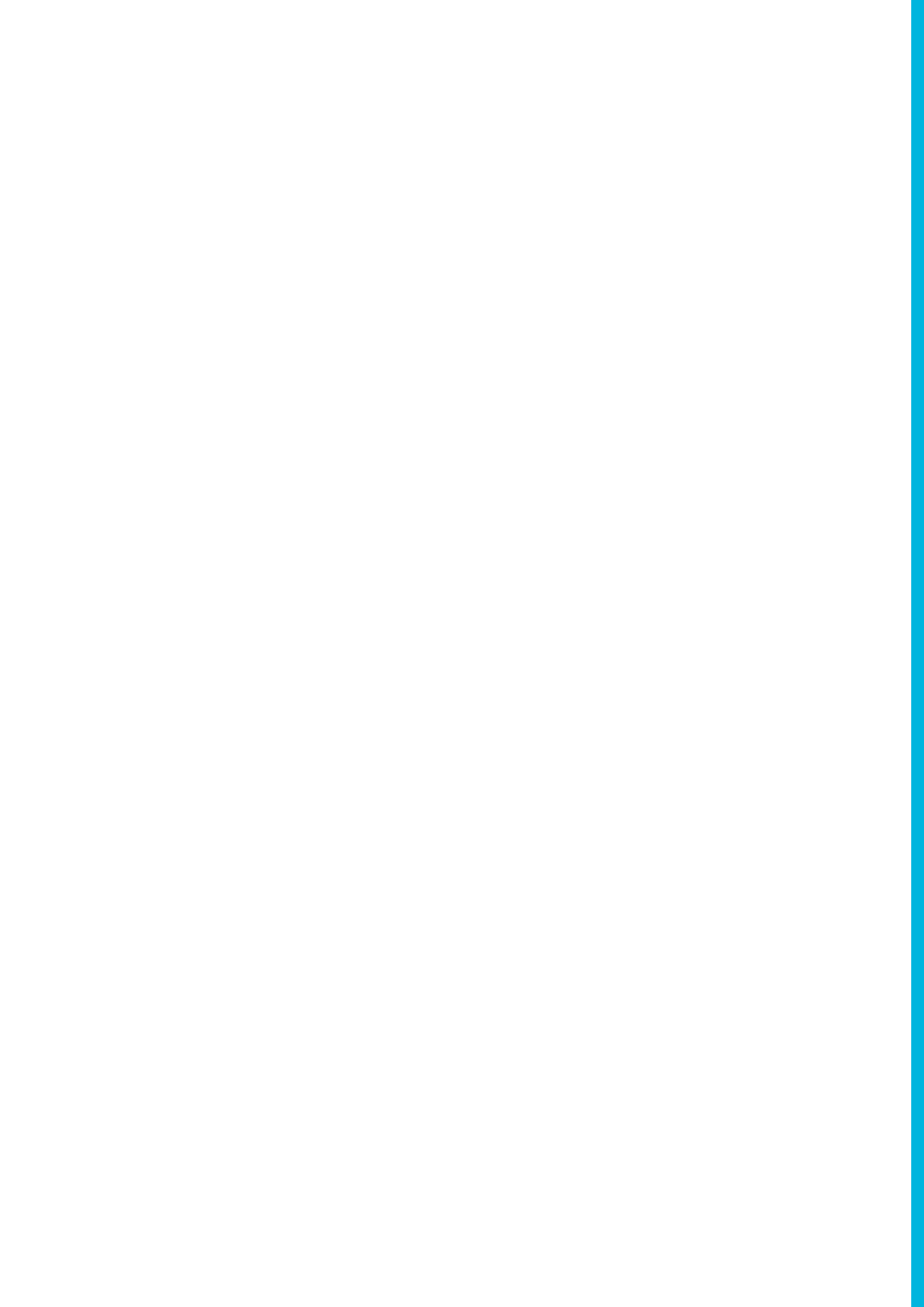
Vestby kommune. (2019b). *Sykelstrategi for Vestby kommune: Vedtatt i kommunestyret 08.04.2019*.

## Figurliste

Figur	Kilde	Side i studien
1	Akershus fylkeskommune & Oslo kommune. (2015). Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. S.7	9
2	Egen illustrasjon	19
3	Brenner. (2004). Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960–2000. <i>Review of International Political Economy</i> , 11(3): s.470	23
4	Egen illustrasjon	33
5	Skarpmoen, N. (1900). <i>Utsikt over Bjørvika og Lohavn</i> . Tilgjengelig fra: <a href="http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digifoto_20180301_00107_NB_NS_NM_05361">http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digifoto_20180301_00107_NB_NS_NM_05361</a>	35
6	Egen illustrasjon basert på kapittel 3 i studien; 700-1500-tallet: Fremveksten av urban bosetting og handel	36
7	Egen illustrasjon basert på kapittel 3 i studien; 1500-1820: Nettverk til og fra Christiania	39
8	Egen illustrasjon basert på kapittel 3 i studien; 1820-1945: Mekanisering, jernbane og veinett	42
9	Egen illustrasjon basert på kapittel 3 i studien; 1945-1990: Storbyutvikling og regionale strukturendringer	47
10	Egen illustrasjon basert på kapittel 3 i studien; 1990- i dag: Bærekraftig utvikling og nye planleggingsidealer	50
11	Egen illustrasjon basert på kapittel 3 i studien	52
12	Osloregionen. (2016). <i>Samordnet areal- og transportstrategi for Osloregionen 2016</i> . S.14 Tilgjengelig fra: <a href="https://www.osloregionen.no/wp-content/uploads/ATP-Osloregionen-WEBversjon.pdf">https://www.osloregionen.no/wp-content/uploads/ATP-Osloregionen-WEBversjon.pdf</a>	55
13	Egen illustrasjon basert på: Regjeringen. (2014). <i>Bosetting i alle landsdeler – og regioner?</i> S. 186. Tilgjenge-lig fra: <a href="https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rap/2004/0007/ddd/pdfv/219364-enri_rapport_kapittel_8.pdf">https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rap/2004/0007/ddd/pdfv/219364-enri_rapport_kapittel_8.pdf</a>	61
14	Kartdata. (2020a). Tilgjengelig fra: <a href="https://www.google.com/maps/@59.5991959,10.7094893,2533a,35y,71.87h,38.89t/data=!3m1!1e3">https://www.google.com/maps/@59.5991959,10.7094893,2533a,35y,71.87h,38.89t/data=!3m1!1e3</a> (lest 31.05.2020)	64
15	Vestby kommune. (2016). <i>Vedtatt- områderegulering- Vestby sentrum</i> . Tilgjengelig fra: <a href="https://www.vestby.kommune.no/vedtatt-omraaderegulering-vestby-sentrum.5935944-281839.html">https://www.vestby.kommune.no/vedtatt-omraaderegulering-vestby-sentrum.5935944-281839.html</a> (lest 24.03.2020)	66

16	Vestby kommune. (2016). <i>Vedtatt- områderegulering- Vestby sentrum</i> . Tilgjengelig fra: <a href="https://www.vestby.kommune.no/vedtatt-omraaderegulering-vestby-sentrum.5935944-281839.html">https://www.vestby.kommune.no/vedtatt-omraaderegulering-vestby-sentrum.5935944-281839.html</a> (lest 24.03.2020)	66
17	Google. (2018). <i>Google Maps Streetview – Hvitsten, Viken</i> . Tilgjengelig fra: <a href="https://www.google.com/maps/@59.5986841,10.6555258,3a,75y,285.06h,91.85t/data=!3m6!1e1!3m4!1sK1R6AHQ-Xhing5Kx9sXaiA!2e0!7i13312!8i6656">https://www.google.com/maps/@59.5986841,10.6555258,3a,75y,285.06h,91.85t/data=!3m6!1e1!3m4!1sK1R6AHQ-Xhing5Kx9sXaiA!2e0!7i13312!8i6656</a> (lest 21.05.2020)	67
18	Google. (2019a). <i>Google Maps Streetview – Hvitsten, Viken</i> . Tilgjengelig fra: <a href="https://www.google.com/maps/@59.5985531,10.655442,3a,75y,222.58h,90.79t/data=!3m6!1e1!3m4!1sfT8_5FCdbE3uSb12uCU1hg!2e0!7i16384!8i8192">https://www.google.com/maps/@59.5985531,10.655442,3a,75y,222.58h,90.79t/data=!3m6!1e1!3m4!1sfT8_5FCdbE3uSb12uCU1hg!2e0!7i16384!8i8192</a> (lest 21.05.2020)	67
19	Google. (2019b). <i>Google Maps Streetview – Vestby, Viken</i> . Tilgjengelig fra: <a href="https://www.google.com/maps/@59.6035658,10.7492053,3a,75y,335.82h,88.98t/data=!3m6!1e1!3m4!1sL37KK7kztAP30CmDp13VCQ!2e0!7i16384!8i8192">https://www.google.com/maps/@59.6035658,10.7492053,3a,75y,335.82h,88.98t/data=!3m6!1e1!3m4!1sL37KK7kztAP30CmDp13VCQ!2e0!7i16384!8i8192</a> (lest 21.05.2020)	68
20	Google. (2019c). <i>Google Maps Streetview- Viken</i> . Tilgjengelig fra: <a href="https://www.google.com/maps/@59.5154943,10.7252761,3a,75y,163.67h,82.71t/data=!3m6!1e1!3m4!1slkZE-cAhK-o4ZD4rZpivhw!2e0!7i16384!8i8192">https://www.google.com/maps/@59.5154943,10.7252761,3a,75y,163.67h,82.71t/data=!3m6!1e1!3m4!1slkZE-cAhK-o4ZD4rZpivhw!2e0!7i16384!8i8192</a> (lest 21.05.2020)	68
21	Statistisk sentralbyrå. (2019d). <i>11616: Sysselsatte, etter bosted, arbeidssted, inn- og utpendling, kjønn og alder. 4. kvartal (K) 2000-2019t</i> . Tilgjengelig fra: <a href="https://www.ssb.no/statbank/table/11616/">https://www.ssb.no/statbank/table/11616/</a> (lest 23.03.2020)	69
22	Vestby kommune. (2019b). <i>Sykelstrategi for Vestby kommune: Vedtatt i kommunestyret 08.04.2019. s.19</i>	70
23	Vestby kommune. (2019b). <i>Sykelstrategi for Vestby kommune: Vedtatt i kommunestyret 08.04.2019. s.21</i>	70
24	Kartdata. (2020b). Tilgjengelig fra: <a href="https://www.google.com/maps/@59.6659249,10.6990655,3110a,35y,270h,44.22t/data=!3m1!1e3">https://www.google.com/maps/@59.6659249,10.6990655,3110a,35y,270h,44.22t/data=!3m1!1e3</a> (lest 31.05.2020)	71
25	Google. (2019d). <i>Google Maps Streetview – Drøbak, Viken</i> . Tilgjengelig fra: <a href="https://www.google.com/maps/@59.6734144,10.6567094,3a,75y,343.09h,83.52t/data=!3m6!1e1!3m4!1svi1MPIgod4DJxY-iKQy4ag!2e0!7i16384!8i8192">https://www.google.com/maps/@59.6734144,10.6567094,3a,75y,343.09h,83.52t/data=!3m6!1e1!3m4!1svi1MPIgod4DJxY-iKQy4ag!2e0!7i16384!8i8192</a> (lest 21.05.2020)	72
26	Statistisk sentralbyrå. (2019d). <i>11616: Sysselsatte, etter bosted, arbeidssted, inn- og utpendling, kjønn og alder. 4. kvartal (K) 2000-2019t</i> . Tilgjengelig fra: <a href="https://www.ssb.no/statbank/table/11616/">https://www.ssb.no/statbank/table/11616/</a> (lest 23.03.2020)	74

27	Google. (2019e). <i>Google Maps Streetview- Drøbak, Viken</i> . Tilgjengelig fra: <a href="https://www.google.com/maps/@59.6739168,10.6549772,3a,35.4y,109.15h,91.25t/data=!3m6!1e1!3m4!1swnxKtx6hhwUetCYL2fzG9g!2e0!7i16384!8i8192">https://www.google.com/maps/@59.6739168,10.6549772,3a,35.4y,109.15h,91.25t/data=!3m6!1e1!3m4!1swnxKtx6hhwUetCYL2fzG9g!2e0!7i16384!8i8192</a> (lest 21.05.2020)	75
28	Øyen, S. (2019). <i>Google Maps Streetview</i> . Tilgjengelig fra: <a href="https://www.google.com/maps/@59.682735,10.5301017,3a,75y,161.13h,67.48t/data=!3m8!1e1!3m6!1sAF1QipMPzaGXzvx_J7aDKNjKa3rnO5EPuVskNaMmX4hu!2e10!3e11!6shttps:%2F%2F5.googleusercontent.com%2Fp%2FAF1QipMPzaGXzvx_J7aDKNjKa3rnO5EPuVskNaMmX4hu%3Dw203-h100-k-no-pi0-ya195.56583-ro0-fo100!7i8192!8i4096">https://www.google.com/maps/@59.682735,10.5301017,3a,75y,161.13h,67.48t/data=!3m8!1e1!3m6!1sAF1QipMPzaGXzvx_J7aDKNjKa3rnO5EPuVskNaMmX4hu!2e10!3e11!6shttps:%2F%2F5.googleusercontent.com%2Fp%2FAF1QipMPzaGXzvx_J7aDKNjKa3rnO5EPuVskNaMmX4hu%3Dw203-h100-k-no-pi0-ya195.56583-ro0-fo100!7i8192!8i4096</a> (lest 21.05.2020)	76
29	Statistisk sentralbyrå. (2019d). <i>11616: Sysselsatte, etter bosted, arbeidssted, inn- og utpendling, kjønn og alder. 4. kvartal (K) 2000-2019t</i> . Tilgjengelig fra: <a href="https://www.ssb.no/statbank/table/11616/">https://www.ssb.no/statbank/table/11616/</a> (lest 23.03.2020)	78
30	Øyen, S. (2019). <i>Google Maps Streetview</i> . Tilgjengelig fra: <a href="https://www.google.com/maps/@59.682735,10.5301017,3a,75y,12.26h,70.84t/data=!3m8!1e1!3m6!1sAF1QipMPzaGXzvx_J7aDKNjKa3rnO5EPuVskNaMmX4hu!2e10!3e11!6shttps:%2F%2F5.googleusercontent.com%2Fp%2FAF1QipMPzaGXzvx_J7aDKNjKa3rnO5EPuVskNaMmX4hu%3Dw203-h100-k-no-pi0-ya195.56583-ro0-fo100!7i8192!8i4096">https://www.google.com/maps/@59.682735,10.5301017,3a,75y,12.26h,70.84t/data=!3m8!1e1!3m6!1sAF1QipMPzaGXzvx_J7aDKNjKa3rnO5EPuVskNaMmX4hu!2e10!3e11!6shttps:%2F%2F5.googleusercontent.com%2Fp%2FAF1QipMPzaGXzvx_J7aDKNjKa3rnO5EPuVskNaMmX4hu%3Dw203-h100-k-no-pi0-ya195.56583-ro0-fo100!7i8192!8i4096</a> (lest 21.05.2020)	79
31	Egen illustrasjon basert på: FN-sambandet. (2019a). <i>Bærekraftig utvikling</i> . Tilgjengelig fra: <a href="https://www.fn.no/tema/fattigdom/Baerekraftig-utvikling">https://www.fn.no/tema/fattigdom/Baerekraftig-utvikling</a> (lest 07.04.2020)	81
32	Egen illustrasjon	87





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

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
Norway