

AHO RAPPORT 2

Mot en grønn areal -og regionplanlegging

Tendenser i det norske plansystemet

Karl Otto Ellefsen
Halvor Weider Ellefsen
Per Arild Garnåsjordet
Espen Aukrust Hauglin

Innholdsfortegnelse

Introduksjon	2
<i>Et nytt norsk plansystem.</i>	3
Nasjonale forventninger	3
Avtalesystemet	6
Funn fra dokumentgjennomgangen	8
Refleksjoner om det nye norske plansystemet.....	9
<i>Begrepet Grønne Grenser som et middel til planlegging i en storbyregion.</i>	12
Abstract	12
Tema og empiri	13
Grønne grenser sett i en historisk tradisjon	13
Compact City.....	15
ATP Oslo og Akershus, konsept.	15
Planlegging med Grønne Grenser.....	17
Operasjonalisering i kommunene.....	19
Funn.....	20
<i>Regionplanlegging og arealpolitikk på Jæren. Nye lokale forutsetninger møter statlige føringer.</i>	26
Abstract	26
Jæren – regionplanleggingas historie.	26
Jæren, de sosio-materielle lagene	28
Regionplan 2013–2040	28
Et revidert utfordringsbilde.	29
Mål og virkemidler.....	30
Krav til tetthet som middel til å styre utbygging.	31
Kvalitativ og prosessuell tilnærming.....	32
Noter.....	33

Mot en grønn areal- og regionplanlegging: Tendenser i det norske plansystemet

Introduksjon

Denne forskningsrapporten inneholder artikler som bygger på empiri fra forskningsprosjektet Urban EEA (Urban Experimental Eco system Accounting) finansiert av Norges forskningsråd. NINA (Norsk institutt for naturforskning) ved David Barton, har ledet prosjektet. SSB (Statistisk Sentralbyrå) og AHO (Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo) har vært partnere i prosjektet. Urban EEA har dreid seg om verdsetting av naturgoder (Eco system Services) og utvikling av naturregnskap for byer. I en del av prosjektet er dagens arealbruk og prinsipper for planlegging og arealbruk i Osloregionen studert. Dette, sammen med andre studier som er gjennomført om norsk stedlig og regional planlegging, danner grunnlag for artiklene i rapporten.

Om forfatterne:

Karl Otto Ellefsen er tidligere rektor og Professor Emeritus ved AHO, og har vært tilknyttet Urban EEA som forsker. *Halvor Weider Ellefsen*, arkitekt PhD, har vært tilknyttet Urban EEA som forsker og har fungert som redaktør for denne rapporten. *Per Arild Garnåsjordet* er tidligere konsernsjef i Asplan Viak og forsker ved forskeravdelingen ved SSB. *Espen Aukrust Hauglin* er arkitekt og har vært tilknyttet Urban EEA som forsker. Hauglin er stipendiat ved AHO.

AHO rapport er Arkitektur og designhøgskolen i Oslos rapportserie som formidler aktuell forskning og undervisning som foregår ved skolens institutter. Denne rapporten er nummer 2 i serien. Sitering av arbeidet: Ellefsen, K. O., H.W. Ellefsen, P.A. Garnåsjordet, E.A. Hauglin. (2020) Mot en grønn areal- og regionplanlegging: Tendenser i det norske plansystemet. AHO Rapport 2020:1

AHO 2020 ISSN 2703-691X

AHO 20.9.2020
Halvor Weider Ellefsen

Et nytt norsk plansystem.

Karl Otto Ellefsen, AHO
Per-Arild Garnåsjordet, SSB

Denne artikkelen er utarbeidet som en del av prosjektet Urban EEA, et samarbeidsprosjekt mellom NINA, SSB og AHO finansiert av Norges Forskningsråd. Artikkelen bygger først og fremst på dokumentstudier, men også på følgeforskning av den kommunale iverksettingen av Areal- og transportplanen for Oslo og Akershus (ATP) i 2018 og 2019 og på følgeforskning av arbeidet med Regionplan for Jæren 2050, i 2019.¹

Hovedtendensen i norsk offentlig planlegging fra 1990-tallet og framover har vært at offentlig planlegging på by- og tettstedsnivå i mindre grad har vært rettet mot å utarbeide samordnende fysiske planer og i større grad har dreid seg om forhandlinger om privat initierte prosjekter. I de siste årene, etter at den nåværende regjeringen tok over, er det utviklet et nytt og hierarkisk plansystem basert på avtaler. Hovedgrunnen til dette er den massive økning i planer om investeringer i transport-infrastruktur; veier, jernbaner, metrosystemer, trikker og busslinjer sammen med infrastruktur for folk som går og sykler i by- og tettstedssentrene.

Prinsippene for finansiering av disse systemene er noe forskjellig fra tidligere. Hovedprinsippet er fortsatt bomfinansierte veier, men øvrig offentlig finansiering vil ikke bli gjort tilgjengelig dersom ikke lokale myndigheter betaler sin del og gjennomfører fortettingsprosesser. For første gang i norsk planleggingshistorie blir areal- og transportplanlegging vevet sammen i et forpliktende og økonomisk bindende avtalesystem. Kravet om at hoveddelen av utbygging skal skje som fortetting i tettstedene for å oppnå nullvekstmål i biltransporten er begrunnet i et sterkt behov for å redusere utslipp av klimagasser ved å begrense biltransport, å beskytte produktive landbruks- arealer og å skape «bærekraftige tettsteder» og «urbanitet». Fordi infrastrukturen i hovedsak er regional, må avtalene gjøres på et regionalt nivå og omfatte flere kommuner.

Nasjonale forventninger

Regjeringen legger fram «forventninger» - dvs. statlige føringer for regional og kommunal planlegging hvert fjerde år. Dokumentet Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019 – 2023 (vedtatt ved kongelig resolusjon 14.05.2019) fra Kommunal- og moderniseringsdepartement, oppsummerer aktuell statlig politikk i dag.² Dokumentet for den kommende fireårsperioden understreker ansvarsfordelingen mellom region og kommune, gir tydelige statlige føringer om fortetting og understreker både regionen og kommunenes boligpolitiske ansvar for å følge opp disse føringene. Regjeringen legger vekt på at vi står overfor fire store utfordringer (Sitat s.3):

- *Å skape et bærekraftig velferdssamfunn*
- *Å skape et økologisk bærekraftig samfunn gjennom bl.a. en offensiv klimapolitikk og en forsvarlig ressursforvaltning*
- *Å skape et sosialt bærekraftig samfunn*
- *Å skape et trygt samfunn for alle*

Forventningsdokumentet er skrevet på et tidspunkt da en bebudet ny regionalmelding ikke forelå, men noen nye ansvarsområder for regionene/fylkene blir likevel nevnt. På det tidspunktet skulle fylkeskommunene få større strategisk ansvar og oppgaver innen flere politikkområder, blant annet kulturminneforvaltning, kultur, næring og kompetanseoppbygging. Et knippe av oppgaver som vi nå vet ble betydelig mindre omfattende. Regional planlegging – sier Forventningsdokumentet – vil være «*det sentrale verktøyet for å fastsette mål for de nye politikkområdene og gi strategisk retning til fylkeskommunenes virksomhet.*» (sitat s.7).

Delegering av myndighet til kommunene har vært en sentral politikk for Erna Solbergs regjering og Regjeringen styrker det lokale selvstyret i planleggingen. Men denne desentraliseringen av myndighet dreier seg ikke først og fremst om å utvikle lokal politikk, men om å delegerer ansvar for å sikre nasjonale og regionale interesser formulert av staten. Kommunenes ansvar for å håndheve Plan- og bygningsloven, arealpolitikken og utbyggingspolitikken regnes som gitt. Regionale planer er i utgangspunktet *rådgivende* for kommunene (sitat s.7). Samtidig understrekes i punkt 3.2 «Mer vekt på regionale løsninger»:

Regjeringen understreker betydningen av regionale og interkommunale samfunns- og arealplaner for å avklare spørsmål som går på tvers av kommunegrensene. Planene kan sikre at tilstrekkelig areal blir avsatt til boligbygging, bidra til sosialt bærekraftige samfunn, og motvirke et utbyggingsmønster som gir press på verdifulle arealer. Planene kan anvendes for å avklare knutepunkt for kollektivtrafikken og framtidige vekstområder, og trekke langsiktige grenser mellom by- og tettstedsområder og landbruks-, natur- og friluftsområder. (sitat s.22)

Og videre: «Den regionale planleggingen har en særskilt oppgave i å legge til rette for at regionen som helhet møter etterspørselen etter boliger.» (sitat s.26). «Overordnet kommunal arealstrategi» introduseres som et nytt begrep i meldingen. Trolig er betydningen det samme som samordnet areal- og transportplanlegging. «Et av målene med dette er å bidra til helhetlig avveining mellom nasjonal, regional og kommunal arealpolitikk» (sitat s.7). Intensjonen er også effektivisering og forutsigbarhet. En oppdatert arealdel i kommuneplanen skal gi raskere behandling av reguleringsplaner og økt forutsigbarhet. «Det er viktig å utnytte fleksibiliteten i plansystemet for å tilpasse planleggingen til regionale og lokale behov og unngå flere planer enn nødvendig.» (sitat s.7) Regjeringen understreker i *Nasjonale forventninger* det kommunale boligpolitiske ansvaret:

En mer variert befolkningsstruktur kan oppnås gjennom at kommunene planlegger for god tilgang på boligtomter som grunnlag for tilstrekkelig og variert boligbygging. Regjeringen understreker betydningen av å bygge sosial infrastruktur og offentlige tjenestetilbud i tilknytning til kollektivknutepunktene. Gode skoler og barnehager og et godt kulturtilbud er en forutsetning for et godt bomiljø. Sosiale og helsemessige utfordringer knyttet til fortetting kan løses gjennom god planlegging. Derfor er det sentralt at folkehelse ivaretas i planleggingen av våre byer og tettsteder (sitat s.26)

Og videre: «Kommunenes boligpolitikk og boligplanlegging er en integrert del av kommunenes strategi for samfunns- og arealutvikling. Den legger til rette for en variert befolkningsstruktur gjennom god tilgang på boligtomter som grunnlag for tilstrekkelig, variert og sosial boligbygging.» (sitat s.29) Etter mange år der både stat og kommune sin rolle som boligpolitisk aktør har vært tonet sterkt ned og erstattet av markedsstyrt eiendomsutvikling, markerer dette en endring i politikk der det offentliges ansvar understrekes, uten at dette er nærmere konkretisert i praktisk politikk og virkemidler. Når det gjelder by- og tettstedsutvikling er derimot de statlige føringene svært tydelige. Om planlegging av byer og tettsteder heter det: «Utfordringen ligger i å øke tettheten samtidig som innbyggernes trivsel og tilhørighet forsterkes. Utredninger viser at tetthet stimulerer til innovasjon, spredning av kunnskap og tilegnelse av ferdigheter, og dermed til økonomisk aktivitet. De viser også at det er nødvendig å se tetthet i sammenheng med sosial bærekraft.» (sitat s.25) Intensjonen om høy tetthet skal følges opp med aktiv lokaliseringpolitikk:

Regjeringen mener det er viktig at hovedtyngden av handelsvirksomhet, boligbygging og arbeidsplass- og besøksintensive virksomheter lokaliseres innenfor tettsteder som defineres og avgrenses gjennom kommunal planlegging. Det vil kunne bidra til utvikling av levedyktige by og tettstedssentre og lokalsamfunn og styrke knutepunktene på kollektivaksene.» (sitat s.21-22)

Målet om høy tetthet og sentral lokalisering skal avveies mot vernehensyn, arkitektoniske kvaliteter og sikring av naturverdier:

Kommunene vektlegger arkitektur og kvalitet i de bygde omgivelsene, og planlegger med utgangspunkt i stedenes særpreg, kulturhistoriske elementer og viktige landskapstrekk. Eldre bebyggelse og bystrukturer vurderes som ressurser i en sirkulær økonomi.» (sitat s.29). «Kommunene legger vekt på å ivareta byrom og blågrønn infrastruktur med stier og turveger som sikrer naturverdiene, hensyn til overvann og legger til rette for fysisk aktivitet og naturopplevelser for alle.» (sitat s.29)



Kommunal- og
moderniseringsdepartementet

Fig1: Dokumentet Nasjonale forventninger til regional og kommunalplanlegging 2019 – 2023 understreker ansvarsfordelingen mellom region og kommune, gir tydelige statlige føringer om fortetting og understreker både regionen og kommunenes boligpolitiske ansvar for å følge opp disse føringene.

Avtalesystemet

Samordnet areal- og transportplanlegging har vært et sentralt mål å realisere etter at landet fikk rikspolitiske retningslinjer for slik virksomhet i 1993. Bakgrunnen for introduksjonen av disse retningslinjene var forestillinger om at arealbruken og utformingen av transportsystemene måtte spille på lag dersom målet var å få transportvolumene så lave som mulig og bruken av bil ved transport minst mulig. Begge deler ble konstatert å ville gi reduserte klimagassutslipp. De statlige retningslinjene ble revidert etter knapt 20 år, men med få nye virkemidler.³ Hovedbudskapet er at utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer.⁴ I henhold til det politiske klimaforliket av 2012 er det et mål at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange og at planleggingen skal legge til rette for tilstrekkelig boligbygging i områder med press på boligmarkedet, med vekt på gode regionale løsninger på tvers av kommunegrensene.⁵

Evnen til å realisere intensjonene om samordning har vist seg ikke alltid å være tilstede. Kommunene har arealplanleggingsmonopol, mens staten rår over transportinvesteringene. For å bygge bro mellom disse to partene, uttrykte staten gjennom NTP-arbeidet utover på 2000-tallet, en intensjon om å binde kommunenes disposisjoner i arealplanleggingen opp mot statens investeringer i samferdselsinfrastruktur. Også regjeringen Stoltenberg var opptatt av å finne systemer som kunne samordne planlegging i de større byregionene: «Det er et mål å utvikle mer konsentrerte byer og tettsteder av hensyn til arealbruk og transport. Konsentrert byutvikling er en forutsetning for et effektivt kollektivtrafikktilbud og for at flere sykler og går. Dermed er det også god klimapolitikk.»⁶ Et faglig råd for bypolitikk ble opprettet i 2012 etter initiativ fra Miljøvernminister Bård Vegar Solhjell og la fram en innstilling som staket ut en kurs for bærekraftig bypolitikk.⁷ Dette var rett før ansvaret for arealpolitikken ble overført fra Miljøverndepartementet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Med regjeringsskiftet kom denne overføringen av ansvar til å markere et skifte mot det en kan kalle en mer nyliberal areal- og bypolitikk.

Først og fremst kjennetegnes denne politikken ved at den bygger på et sett av avtaler. Avtaler med ulike navn (bymiljøavtale, byutviklingsavtale, byvekstavtale) ble foreslått inngått mellom stat og lokale forvaltningsenheter (fylkeskommune og kommune). Mye av den offentlige finansieringen var av samme type som tidligere, med en kombinasjon av offentlige midler over statsbudsjettet og bompengefinansiering. En forskjell fra tidligere til nåværende regjering er at samferdselsprosjektene må være basert på en regional enighet om den lokale/regionale byrdefordelingen. I tillegg stilles det et krav om at man også lokalt/regionalt er enige om en fortetting av både arbeidsplasser og boliger, i tilknytning til knutepunkter for samferdsel.

Gjennom avtaleopplegget vil staten ha garantier for at den får mest mulig igjen for sine investeringer i infrastruktur, og det nye systemet for planlegging, er basert på et komplekst system av avtaler. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har prioritert å utvikle transportløsninger for 9 ulike "metropole" områder. Statens Vegvesen har gjennomført byutredninger i disse områdene og oppsummert resultatene i en rapport fra 2018.⁸ Utredningene diskuterer konsekvenser av ulike former for arealbruk. De beskriver dagens situasjon, forventet utvikling og utfordringer og gjennomfører en behovsanalyse knyttet til hvordan behovet for nullvekst kan nås. Vegvesenets regionale transportmodell (RTP) brukes for å vurdere konsekvenser av ulike tiltak. Forskjellen i konsekvenser er ikke dramatiske, men signifikante. En undersøkelse i Trondheim av betydningen av arealbruk isolert sett (uavhengig av virkemiddelpakke) viser at kompakt byutvikling kan redusere trafikkarbeidet med nesten 5 prosent sammenlignet med en trendutvikling.⁹ Også en strategi for fortetting ved kollektivknutepunkter og kollektivtraseer vil i tillegg redusere trafikkarbeidet. Dersom byen får vokse spredt utover vil trafikkarbeidet derimot øke med nesten 3 prosent.

En utredning for Nord-Jæren skiller mellom tre ulike arealalternativer. Et referansealternativ (1) er basert på dagens kommunale planer og senere års utviklingstrekk. (2) «By og tettsted» innebærer en flerkjernet byutvikling der det legges opp til utvikling i alle kommunesentrene og lokalsentrene i regionen, men gjennom en stram arealbruk innen det enkelte senter. (3) «Kompakt byutvikling» innebærer en konsentrasjon av veksten i byområdet til de sonene som gir størst mulighet for å gå, sykle eller reise kollektivt til daglige gjøremål. Analyser av den isolerte effekten av ulik arealutvikling, uavhengig av annen virkemiddelbruk, viser at en stram arealbruk konsentrert i kommunesentre og lokal-sentre («By og tettsted») gir 3 prosent nedgang i trafikk-arbeidet

sammenlignet med referansealternativet. Alternativet som innebærer den mest kompakte byutviklingen gir isolert sett 7 prosent nedgang i trafikkarbeidet.

En transportanalyse utført for Osloregionen i forbindelse med arbeidet med Regional plan for Oslo og Akershus (Strand et al., 2013) viste at selv i et alternativ med kraftig befolkningsvekst i indre by (80 prosent vekst) ble transporten med bil ikke redusert med mer enn mellom 5 og 6 prosent.¹⁰ I en undersøkelse basert på case studier i Bergen, Kristiansand og Oslo er også den påviste effekten av boligfortetting noe større, med en reduksjon i transport med bil på mellom 10 og 20 prosent.¹¹

Dagens politikk for hvordan fylker og kommuner skal følge opp statlige intensjoner og bli belønnet med statlig finansiering av infrastrukturprosjekter konkretiseres i *byvekstavtaler*.

Staten representert ved Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet inngår i dag byvekstavtaler med 4 storbyområder; Oslo og Akershus, Bergensområdet, Trondheimsområdet og Nord-Jæren. Innholdet i avtalene er diskutert i notatet «Balansekunst for nullvekst», fra TØI.¹² Hovedkonklusjonene er:

- Avtalene stadfester at all vekst i persontransport i norske byområder skal tas med kollektivtransport, sykling og gange. Dermed skal norske byområder, tross befolkningsvekst, ikke øke sine volum av personbilreiser
- Byvekstavtalene er også rettet mot arealutvikling. Avtalene vektlegger høy arealutnyttelse i sentrumsområder og ved viktige knutepunkter, samt at partene skal føre en arealpolitikk i samsvar med regionale arealplaner (Dette gjelder Oslo/Akershus og Jæren, mens det i Trondheim og Bergen vises til målsetninger i kommuneplanen).
- For å følge utviklingen på lokalt nivå er det som en del av avtalene etablert et omfattende indikatorsett, med blant annet årlige reisevaneundersøkelser.
- Avtalene spesifiserer ikke noen konkrete forpliktelser om tiltak som skal brukes lokalt. Hvis måloppnåelse uteblir, forventes imidlertid partene å gjennomføre ytterligere (og potensielt mer bilbegrensende) tiltak. Dersom kommunene eller fylkene ikke oppfyller sine forpliktelser, kan avtalen sies opp.
- Byvekstavtalestrukturen inneholder ikke et målhierarki. Det betyr at nullvekstmålet er det eneste overordnede målet som avtalene skal oppnå. Selv om dette er et enkeltmål, kan det ansees å tjene flere sentrale intensjoner (ref. diskusjonen av intensjonen om urban tetthet senere i artikkelen).
- Et viktig kjennetegn ved nullvekstmålet er at det er orientert mot kjørelengde, uavhengig av utslipp. Med andre ord, i henhold til målet (og byvekstavtalene), må antallet kjørte kilometer med privatbiler ikke øke, uavhengig av om veksten kommer fra elektrisk eller fossil bilbruk. De to behandles likt. Sterk vekst i elbilbruk kan hindre byer fra å nå nullvekstmålet, selv om fossil bilbruk holdes i sjakk. Det illustrerer hvordan nullvekstmålet ikke bare er knyttet til klimautfordringer, men også adresserer framkommelighet og belastning på byområdenes veinett.
- Et annet kjennetegn ved nullvekstmålet er at det ikke omfatter gjennomgangstrafikk eller næringstransport. Det er persontransporten som ikke skal øke, mens næringstransporten altså ikke er omfattet av nullvekstmålet og byvekstavtalene.

Funn fra dokumentgjennomgangen.

Dokumentgjennomgangen fra de fire norske storbyregionene, gir noen «funn». Ingen av dem er overraskende, men alle peker mot gjennomslagskraften av det nye plansystemet – i regionale og kommunale planer – og også mot standardisering av de plansvarene som gis i utredninger, praktiske planer og veiledere i perioden fra 2018 og framover:

- Regionale planer (planforslag) følger nasjonale føringer. Kommunale planer følger opp regionale planer. Både de klare kravene og de økonomiske insentivene synes å virke på plannivå. De diskusjonene mellom region og stat som har vært ført i forbindelse med byvekstavtalene synes å ha blitt løst gjennom økte statlige overføringer.
- Byvekstavtalene følger den samme malen og framstår derfor som relativt like. Tiltakene bygger på lokale prioriteringer og vurdering av effekt på reisemønster og reisevaner.
- Det forutsettes revisjon av kommunale arealstrategier/arealplaner i de fleste regionale planene. En svært viktig og relativt umiddelbar effekt av ATP Oslo og Akershus var for eksempel at mange mindre og uregulerte arealer avsatt til boligbygging og med lang avstand til jernbane, ble fjernet fra kommuneplanene. Denne revisjonen omfattet ikke allerede regulerte arealer på grunn av at omregulering er omstendelig og kan medføre erstatningsplikt.¹³
- Alle regionplaner klarlegger et hierarki i senterstruktur og utbyggingsområder, og forutsetter at kommunale planer skal følge opp denne strukturen. I ATP for Oslo og Akershus defineres for eksempel et bybånd, og det foreslås et sett av nye regionale byer. Den øvrige utbygginga (bortsett fra det som kalles vedlikeholdsvekst) skal skje i kollektiv-knutepunkter (jernbane). På Jæren legges det opp til at utbygging i hovedsak skal skje i bybåndet fra Stavanger til Sandnes, langs en ny opparbeidet buss-trase – en type infrastruktur som vi tidligere ikke har sett her i landet – ved jernbanestasjoner på Jærbanen (eksempelvis på Bryne i Time kommune), men også i definerte kommunale sentra (som Jørpeland i Strand kommune og Ålgård i Gjesdal kommune.) Ingen av planene formaliserer rekkefølgebestemmelser på regionalt nivå og trolig vil prioritet i utbygging derfor fortsatt være et spørsmål om grad av attraktivitet og eiendomsutviklernes relative interesse. Men i tekstene til regionplanene gir et inntrykk av et statlig ønske om at de mest sentrale områdene prioriteres for utbygging først. Prinsippet «innenfra og ut» skal gjøres gjeldende på alle nivåer, på stedsnivået der en skal starte ved stasjonen og på regionalt nivå der kapasiteten i de sentrale områdene skal utnyttes først.
- Grad av tilgang til kollektivknutepunkt framstår, med få unntak, som det viktigste av alle parameter som styrer arealplanleggingen. Storbyområdene sees som integrerte bolig- og arbeidsmarkeder. Mobilitet uten bruk av privatbil blir en forutsetning for å nå nullvekstmålet. Avstand mellom bolig og stasjon for skinnegående transport vurderes som avgjørende for om folk velger kollektivt.¹⁴ En svært vanlig måte i utvikling av kommunale arealstrategier er derfor å trekke en sirkel om stasjonen for å sikre utbygging innenfor en 500-meters grense.
- Regionplanene anbefaler økning av tetthet i alle utbyggingsområder. De utnyttelsesgradene og høydene som planene legger opp til er – bortsett fra i bysentra – er langt høyere enn den vi finner i de eksisterende kontekstene. Det er også bemerkelsesverdig at krav om tetthet varierer lite med kontekst. I regionplanen for Jæren er det for eksempel i høringsforslaget lagt opp til en tetthet på 80 – 200% BRA tomteutnyttelse i transformasjonsområder langs bybåndet Stavanger-Sandnes og hele 70 – 200 % BRA – avhengig av avstand til tog-stasjonen – i de større tettstedene utenfor byene som i dag har 2- 3 etasjer.¹⁵ ATP for Oslo og Akershus definerer tetthetskrav som «områdetetthet» og ikke på tomtensnivå.¹⁶ 130 prosent områdeutnyttelse tilsvarer utnyttelsesgrader under industrialismen på slutten av 1800-tallet i Oslo (Grünerløkka). Bysenteret i Hamar har 90% og i Moss 55%. I ATP foreslås at et måltall for utviklingsområder i Oslo bør være fra 100% til 125%, i de regionale byene og bybåndet i Akershus 80% - 100% og i prioriterte lokale byer og tettsteder 60- 80 %.¹⁷

- I løpet av de siste åra, har en sett resultater av den utbyggingspolitikken som i praksis følger opp det nye norske plansystemet, de statlige forventningene, avtalene og de regionale og kommunale planene. Kritikken som er reist dreier seg om at utbygging følger en generell modell og praktiseres likt de fleste steder. Kontekstuelle vurderinger gjøres i for liten grad og kvaliteten på de områdene som produseres er ikke god nok. Boligene som produseres er i praksis ikke et tilbud til alle grupper.¹⁸ Denne kritikken begynner å vise seg også i regional og kommunal planlegging. Så langt er den tydeligst i areal- og utbyggingspolitikken i Bergen kommune der kommunen stiller strengere kvalitetskrav og ønsker en mer kontekstuel bestemt utbygging.¹⁹

- I det nye norske plansystemet benyttes ulike former for veiledere for å sette sentral areal- og utbyggingspolitikk ut i livet på lokalt nivå. Byplanlegging har de siste tiårene – etter at det offentlige abdiserte fra rollen som omgivelsesprodusent – fulgt et mønster der byen/regionen definerer en overordnet visjon eller modell for framtida, deretter utvikles en politisk strategi for å arbeide i retning av denne modellen, og denne strategien suppleres med et system for evaluering av private utbyggingsprosjekter. Systemet av offentlige og i enkelte tilfelle private veiledere skal støtte opp om overgangen fra strategi til prosjekt.

Refleksjoner om det nye norske plansystemet.

Siden gjenoppbyggingen etter krigen har Norge, til tross for mange forsøk, aldri hatt et fungerende system for regional planlegging. Som følge av økende urbanisering og store sammenvevde byregioner med mange kommuner, har behovet absolutt vært der. Spesielt på 1960-tallet, før og etter Plan- og bygningsloven av 1965, ble det gjennomført mange pilotprosjekter.²⁰ En grunn til at et system aldri har blitt etablert, er nok at loven forvaltes av kommunene, og at kun systemet av innsigelser forvaltes overkommunalt av fylkesmann og statlige sektoreter. Interessen i kommunene for regionalt samordnende planlegging har ikke vært stor, også fordi dette kunne begrense kommunalt handlingsrom.

Det nye norske plansystemet representerer derfor en form for gjennombrudd for regional planlegging i Norge, men styringssystemet er knyttet til et sett av avtaler der plan- og bygningsloven kun er et verktøy som skal sette innholdet – dvs. arealstrategiene, ikke omtalt som arealplanene – ut i livet. Dels utfolder dette styringssystemet seg innenfor det vi kan kalle en samfunnsplanleggingsmodell. Det finnes en overordnet visjon – den tette byen som ramme for livsform også i Norge – som gir arbeidet en retning. Men metodene og midlene som det nye plansystemet benytter seg av, hører hjemme i verktøykassen for New Public Management. Dels dreier det seg om målstyring der det inngås avtaler om hvilke resultater som skal oppnås og der måloppnåelse belønnes og manglende resultater «straffes». Dels dreier det seg om, gjennom kommunale arealstrategier, å etablere et effektivt og tilgjengelig regionalt arealmarked som eiendomsutviklere kan velge fra, der innsigelser er avklart, og effektive plan- og utbyggingsprosesser kan bli gjennomført. I en situasjon med mange planer for utbygging av veg og jernbane og store statlige infrastrukturbudsjetter, vil dette plansystemet i stor grad kunne styre kommunal utbygging ved hjelp belønningssystemene. I en situasjon med færre statlige investeringer og overføringer, vil muligens regionale planer fulgt opp av velfungerende statlige sektoreter med innsigelsesrett, fungere vel så godt.²¹

Det arealtilbudet som etableres er langt større enn etterspørselen. Alle kommuner innenfor byregionene legger opp til betydelig utbygging, vekst er fortsatt regnet som det viktigste kommunale sunnhetsparametret. Andre drivere i dette har vært befolkningsprognoser fra SSB som har tatt utgangspunkt i årene med størst arbeidsinnvandring, planer om jernbane- og stasjonsutbygging i regi av BaneNor som har søkt å optimalisere inntjening på sine egne arealer omkring stasjonene, og lokale utbyggingsinteresser som alltid er vanskelig for lokalpolitikere å avslå. Beregninger fra Nord-Jæren i 2017 viste for eksempel at gjeldende kommuneplaner ga kapasitet for 250.000 nye innbyggere i regionen. Dette tilsvarer i størrelsesordenen 100 års vekst med dagens prognoser fra SSB.²²

Virkelighetsforståelsen bak norsk bypolitikk har det siste tiåret vært preget av troen på at byene sto foran en voldsom befolkningsvekst som man bare måtte finne plass til. «Raison d'être» bak det nye norske plansystemet synes å være at denne revisjonen av politikken er en nødvendighet, ikke bare for å begrense CO2- utslipp, men

også for å dekke et voldsomt boligbehov i byene. Byplanhistorisk kan virkelighetsforståelsen sammenlignes med de oppfatningene som var styrende for drabantbyutbygging i Europa – og i Norge – på 1960-tallet. Også da var kvantitet, det å fylle et uttalt behov, styrende. Og modellene som ble valgt for utforming og produksjon av omgivelser var de som kunne tilby disse kvantitetene.

Det er liten tvil om at boligbehovet har vært stipulert kunstig høyt, først og fremst fordi prognosene bygde på år der arbeidsinnvandringene (vesentlig fra EØS delen av det tidligere Øst-Europa) var eksepsjonell, men også fordi fødselsoverskudd og nasjonal migrasjon til byene var satt høyt. Mens Høringsutkastet for kommuneplanen for Oslo i 2017 bygde på estimat på 900 000 innbyggere i byen i 2040, ligger i dag SSBs prognoser hele 100 000 lavere. Utbyggingsbehovene i de store norske byregionene er mindre enn tidligere forutsatt, og utfordringsbildet blir derfor et noe annet. Migrasjonen byregionene imellom går i begge retninger, og redusert folketall på landsbygda skyldes i stor grad en aldrende befolkning. Veksten i byregionene tilsvarer noe nær fødselsoverskuddet og dette er fallende (i 2019 var fødselstallet 1,34 pr. kvinne). Innvandring (som førte til den dramatiske byveksten for 5 – 10 år siden) viser i dag lavere tall, men vil være helt bestemmende for omfang av befolkningsveksten. I Osloregionen skjer veksten nå (2019) i stor grad i «semi-periferien», først og fremst i de nærliggende kommunene som tidligere hørte til Akershus, Østfold og i Buskerud/Vestfold der boligprisene er lavere og tradisjonelle familieboliger er lettere å komme til.

Sammenhengen mellom befolkningsvekst og det boligbehovet som det nye plansystemet er satt opp for å tilfredsstille og lokalisere, er heller ikke entydig. Norsk boligpolitikk har ført til at hoveddelen av folks sparing skjer gjennom verdiøkning på egen bolig. En stor del av befolkningen henter derfor «utbytte» gjennom prisstigningen. Boligsektoren – investeringer i boligbygg og boliger – har samtidig utviklet seg til en av næringene med mulighet for høyest fortjeneste, både for menigmann som investerer i flere leiligheter, og for finans-kapitalen. «Boligbobla» har i Norge vokst siden midt på 1990-tallet, i motsetning til i andre Europeiske land også gjennom finanskrisa i 2008 og 2009. «Boligbehov» er derfor ikke dekkende for etterspørselen, det dreier seg i like stor grad om et «investeringsbehov» i en sektor som gjennom 25 år har gitt stort og stabilt utbytte. Med til historien hører også at prisene har nådd et nivå som gjør det svært vanskelig for lavlønnsgrupper i byene (så langt i stor grad innvandrergupper) å kjøpe seg inn i dette markedet som fremmes av «det nye norske plansystemet».

Byidealene som ligger bak virkelighetsforståelsen dreier seg om å styrke det som i positiv forstand kalles «urbanitet» eller «bymessighet». Enkelt sagt kan vi si at urbaniteten, historisk sett, er et kjennetegn ved Europeisk bykultur og ved de historiske bykjernene i Norge. Bymessige egenskaper er slike som opphopning og fortetning av befolkning og funksjoner, intensitet i økonomisk og kulturell aktivitet, mangfold i kulturelle, sosiale og funksjonelle strukturer og bymessige offentlighetsformer. Den europeiske byen bærer også arkitektoniske kjennetegn, definerte urbane strukturelle prinsipper, et tydelig skille mellom offentlige og private arealer, en byroms-grammatikk og bymessige bygningstyper. I byutviklingsavtalene og i regi av det nye norske plansystemet blir ønsket om urbanitet omsatt til pålegg om sentral lokalisering og høy tetthet.²³ Tettheten skal gi plass for den antatt store veksten i byer som har mangel på utbyggingsareal. Den skal sørge for at folk bor nær skinnegående transport slik at CO₂ - utslippet ikke øker til tross for økte mobilitetstall. Det hevdes at den tette byen, også som bygd form i større grad er bærekraftig enn byen som sprer seg utover. Ett nesten uslåelig argument er at høy tetthet ses på som en forutsetning for å oppnå det utbygger oppfatter som nødvendig økonomisk avkastning. Økt tetthet gir byene og tettstedene et internt kundegrunnlag som ikke nødvendigvis må understøttes av omlandet. Og – tetthet regnes som en forutsetning for å oppnå den funksjonsblandingen og mangfoldigheten som ligger til grunn for det vi kaller «bymessighet», og for å fremme en livsform som i større grad finner sted i det offentlige rom. Kombinasjon av tiltak for regionale målstyringsstrategier gjør i langt større grad enn tidligere regional styring mulig, på tvers av kommunegrensene. Narrativet om kompaktbyen representerer i så måte en felles referanseramme som fungerer tverrsektorielt, i ulike skalaer og på tvers av fagområder og politiske skillelinjer.

Det er også usikkerhet om effekten på biltransport av konsentrert, tett og høy boligbygging, noe som understrekes av de forskerne på TØI som i norsk sammenheng har arbeidet mest med spørsmålet.²⁴ Den svært vellykkede el-bil politikken som er ført til nå, gjør at CO₂ - utslipp fra privatbiler går ned og at den entydige sammenhengen mellom kjørelengde og utslipp ikke lenger gjelder. Økning i varetransport på veg og manglende transportpolitikk

for å overføre varetransport fra veg til bane, er muligens i bærekraftsammenheng vel så betydningsfullt. Konsentrasjon av arbeidsplasser til knutepunkter har relativt stor effekt på omfanget av biltransport.²⁵ Firmaer som har økonomi til en slik sentral lokalisering vil normalt kreve ansatte med høy kompetanse, og vil følgelig ha behov for et vidt arbeidsmarked og høy tilgjengelighet der tilgang på kollektivtransport er en viktig faktor.

Det er også grunn til å stille spørsmål om politikken for bærekraftig by- og tettstedsutvikling har hatt for ensidig fokus på klima, areal og transport, og i for liten grad tatt sosioøkonomiske hensyn og tillagt kvaliteter som går tapt ved konsentrert utbygging nok vekt. Dette gjelder både tilgang til grøntarealer og rekreasjonsarealer, utsikt og solforhold, men også spørsmålet om et allsidig sosialt miljø med innbyggere i forskjellig alder og med og uten småbarn. Sosial bærekraft innebærer også at vanskeligstilte, barnefamilier og andre boligsøkere med «vanlige inntekter» sikres mulighet for å bo i en klimavennlig by- og tettstedsstruktur, herunder muligheter til å eie egen bolig. Skal dette være mulig må det planlegges for det i den nære by- og tettstedsstrukturen, ikke bare i knutepunkter og transformasjonsområder. I Erik Plathes rapport om kommunen som aktiv boligpolitisk aktør fra 2018, anbefales at de statlige planretningslinjene for samordnet bolig, areal og transport revideres slik at det gis tydeligere statlige føringer om sosioøkonomiske hensyn og sosial bærekraft i arealpolitikken.²⁶

Avslutningsvis, to ulike betraktningmåter på denne bypolitikken: Bare 2,5% av jordas overflate består av byer, 97,5% er natur og kulturlandskap. Muligens bygger det nye systemet for «management» på en langsiktig forutsetning om at vi alle skal ende opp i storbyene og at vi der skal finne en bærekraftig framtid, mens landsbygda er til for rekreasjon og produksjonsarealene skjøttes av digital teknologi og robotikk. Men systemet kan også ses som «skreddersøm» tilpasset den virkelighetsoppfatningen som har styrt bypolitikken det siste tiåret. Det gjøres enorme investeringer i samferdelsesprosjekter som i liten grad synes samfunnsøkonomisk lønnsomme.²⁷ Bytransformasjon med svært høy tetthet representerer ikke en god løsning for mange sosiale grupper. Faren er «lock-ins» – det at samfunnet låser seg fast i tunge løsninger som kan være til hinder for de som nye utfordringer og grønn omstilling krever. Muligens dreier dette seg ikke om en langsiktig politikk for å utvikle bærekraftige habitat, men om kortsiktig politikk for å løse et utfordringsbilde som allerede er i ferd med å bli utdatert, av nye digitaliserte og elektrifiserte mobilitetsformer, av at skillet mellom hjem og arbeid nivelleres av den digitale teknologien og pandemiske regler, og av at boligpreferansene endrer seg dramatisk. Korona-situasjonen er et mulig enzym som kan sette fart på disse teknologiske og sosiokulturelle endringsprosessene.

Oslo 1.7.2010

Begrepet Grønne Grenser som et middel til planlegging i en storbyregion.

Karl Otto Ellefsen, AHO
Per Arild Garnåsjordet, SSB
Espen Aukrust Hauglin, AHO

Slik tilfellet er med artikkelen om «Det nye norske plansystemet» er denne artikkelen utarbeidet som en del av prosjektet Urban EEA. Artikkelen bygger først og fremst på følgeforskning, intervjuer og dokumentstudier av planlegging i Akershus fylkeskommune, som nå – fra 1.1.2020 – er en del av Viken. Artikkelen bygger videre på foredraget “The Concept of Green Borders as a means in planning of a Metropolitan Area” som ble holdt på sluttkonferansen til Urban EEA i april 2020. Noe forskning om hvordan «grønne grenser» forstås og brukes i norsk planlegging har også kommet til i løpet av 2019 og våren 2020.

Abstract

During the last five years a new Norwegian system for Sustainable Planning in Metropolitan Areas has been established. The policy is intended to coordinate infrastructure and land-use policies and is based on formal agreements between governmental and municipal levels and is targeted towards measurable goals in order to test the outcome. The term/concept "Green Borders" is essential in the way these processes are structured in the Oslo Metropolitan Area. Intentionally this concept sets the path for establishing a knowledge base for, giving values to, and negotiation ecosystem services with land-use development.

A discovery (for the researchers) is that a new system for regional planning based on defined means, negotiations and measuring of results is in fact by now established in Norway. The findings are:(1) this system seems to have stopped the development of dispersed housing areas outside the towns and villages. (2) The “green border” that was intended to be a negotiation between “ecosystem services” and areas for building, ended up as borders for development, mainly drawn according to Transport Orient Development principles. The "Green Borders" turned into a system of setting borders for future land use, mostly based on criteria for distances to the stations in the mass transit system. Few examples of discussions on ecosystem services were found as part of the planning processes studied. (3) The models for development in these towns/villages/ nodes follow patterns that are used in more central city areas and adapt to a little degree to a local context. The notion of population growth that has to be handled, and the use of private cars that has to be reduced beats in practice intentions for developing local qualities. Proposals for land-use and urban morphology followed patterns developed and tried out in central-city areas. (4) The new planning system and the agreements between the government (Ministry of Transport), county (fylke) and municipalities only include housing in the towns and villages and transport by private cars. Eventually, regulation of the transportation of goods is not included, neither new development of areas for warehouses, shopping centers and other kinds of car-based services along the new heavy infrastructure. The municipals are competing for these services and thus seems to be sub-optimizing their local interests. (5) A major finding is also that the planners proved nearly an unconditional will to adapt to the methodology of the new system for planning and to the concept of Green Borders as understood in this system. This brings us back to the paradigm of simplified synoptic (rational) planning ideology.

Tema og empiri

Forskningsprosjektet Urban EEA – Experimental Ecosystem Accounting for Greater Oslo – dreier seg om kvantitativ verdsetting av naturgoder, i prosjektet kalt «ecosystem services» eller økosystem-tjenester. Prosjektet har brukt hovedstadsregionen som “case”, og har også tatt for seg transformasjonsprosessen i regionen og diskutert hvordan naturgoder blir kartlagt, verdsatt og evaluert innenfor dagens «Compact City» strategier. Forskningen har sammenfalt med store endringer i norsk by- og regionplanlegging. I løpet av de siste fem åra har staten etablert et nytt system for bærekraftig planlegging både på regionalt nivå og på stedsnivå i norske storbyer.²⁸ Begrepet «grønne grenser» er introdusert som en betegnelse til bruk i planlegging der en intenderer å konsentrere by- og tettstedsutvikling og gi langsiktige, og formelt avklarte grenser for stedenes vekst. I Oslo og Akershus ble fylkeskommuner og kommuner i 2015 enige om en ATP – Areal- og transportplan for Oslo og Akershus.²⁹ Da denne planen skulle følges opp og settes ut i livet, ble alle kommuner anbefalt å definere Grønne Grenser for arealbruken i tettsteder og kollektiv-knutepunkter. Fylkeskommunen utarbeidet også veiledningsmateriale for hvordan dette burde gjennomføres.³⁰

Denne artikkelen diskuterer arbeidet med «grønne grenser», metodene som er brukt og resultatene som er oppnådd, og vurderer de langsiktige konsekvensene av planleggingsformen. Spesielt er vi opptatt av i hvilken grad naturverdier og naturmangfold er tatt inn som en del av metodikken. Undersøkelsen og funnene bygger på et mangfoldig sett av empirisk materiale:³¹

- (1) Studier av planlegging ved hjelp av Grønne Grenser i utvalgte kommuner i Akershus (følgeforskning, dokumentstudier, intervju med fylkeskommunale planleggere og med planleggere i sju kommuner).³²
- (2) Dokumentstudier av forskningsmateriale, materiale fra planprosesser, planer, regionale retningslinjer og veileder i alle norske storbyregioner og i de største danske byene.
- (3) Kartlegging av tidligere planer (2015) for arealbruksendring i alle Akershus-kommunene.
- (4) Observasjon av arealbruksendringer som følge av infrastruktur-prosjektet E6 i Innlandet (Hedmark og Oppland).
- (4) Mulighetsstudier av lokalt potensial i tettstedet Årnes i Nes kommune (kollektivknutepunkt langs Kongsvingerbanen) og i kommunesenteret Ås i Ås kommune (utnevnt til «Regional by» i ATP for Oslo og Akershus). Mulighetsstudiene ble gjennomført ved hjelp av to studiokurs på AHO, hvert med 60 studenter.
- (5) Studier av prosjektutvikling ved hjelp av begrepet blå-grønn faktor i Bærum kommune (studie gjennomført med studentassistenter i 2018).
- (6) Studier i Jær-regionen, Rogaland. «Case» studier av planlegging i kommunene Gjesdal, Hå, Klepp, Randaberg, Rennesøy, Sandnes, Sola, Stavanger, Strand and Time. (forskning basert på kunnskapsbase hentet fra konsulentarbeid i forbindelse med ny «Regionplan 2015» i løpet av 2019-2020).

Grønne grenser sett i en historisk tradisjon

Å sette grønne grenser er en veletablert historisk metodikk i byplanlegging. Et utbyggingsområde blir utpekt, grenser blir satt og det legges ned forbud mot å bygge utenfor grensene. Historisk sett hadde alle europeiske byer tydelige grenser som skilte mellom arealer der by- og borger-rettigheter gjaldt og det som var utenfor murene. Danmark håndhevet lenge strenge grenser mellom byen og «det åbne land». I Sverige var det utenkelig at en grunneier kunne sende inn forslag til ny arealbruk til utbyggingsformål utenfor det kommunalt vedtatte byområdet. I Norge har derimot situasjonen vært en annen etter at privatbilen fullstendig sprenget grensene for individuell mobilitet. I norsk utbyggingspolitikk – der kommunene håndterer Plan- og bygningsloven – har en generelt sett åpnet opp for spredt utbygging og samtidig stilt seg positivt til private initiativer og reguleringsforslag utenfor tettstedene. Konsekvensen var at norske byer ble omgitt av et suburbant teppe av bebyggelse. Teppet har

mange navn.³³ På dansk ble denne byen som ikke er bymessig betegnet «mellomlandet».³⁴ På fransk har den vært kalt «la ville sans agglomeration»,³⁵ I Asia brukes betegnelsen «Desakota» om blandingen av natur, småskala landbruk og bebyggelse omkring byene.³⁶ Mens Dematteis og Governa beskriver hvordan bebyggelsen langs den italienske Adriater-kysten er utviklet til et «urbant continuum» bestående av etablerte gamle byer, industriområder, infrastruktur, turisme-utbygging, boligområder, supermarkeder, tema-parker og ikke minst, infrastruktur.³⁷ Begrepet «città diffusa» - den diffuse byen – beskriver fenomenet godt. Habitat i semi-periferien er et historisk resultat av mulighetene for mobiliteten skapt av privatbilen, og kan bli sett på som en kombinasjon av individuell rasjonalitet og den rasjonaliteten som skapes av desentralisert governance.³⁸ Individet, familien og små firma utnytter de mange åpne mulighetene for lokalisering. Kommunene sub-optimaliserer egne muligheter for å tiltrekke seg kapital, arbeidsplasser, ny bosetting og stedsutvikling, mye likt private virksomheter i et fritt (areal)marked.³⁹ Fram til 1980-tallet var også denne byutvidelsespolitikken, der nye arealer ble tatt i bruk, knyttet til «anti-urban» planideologi som målbar sub-urbane livsformidealer og morfologiske prinsipper som kombinerte byutvidelse og natur.

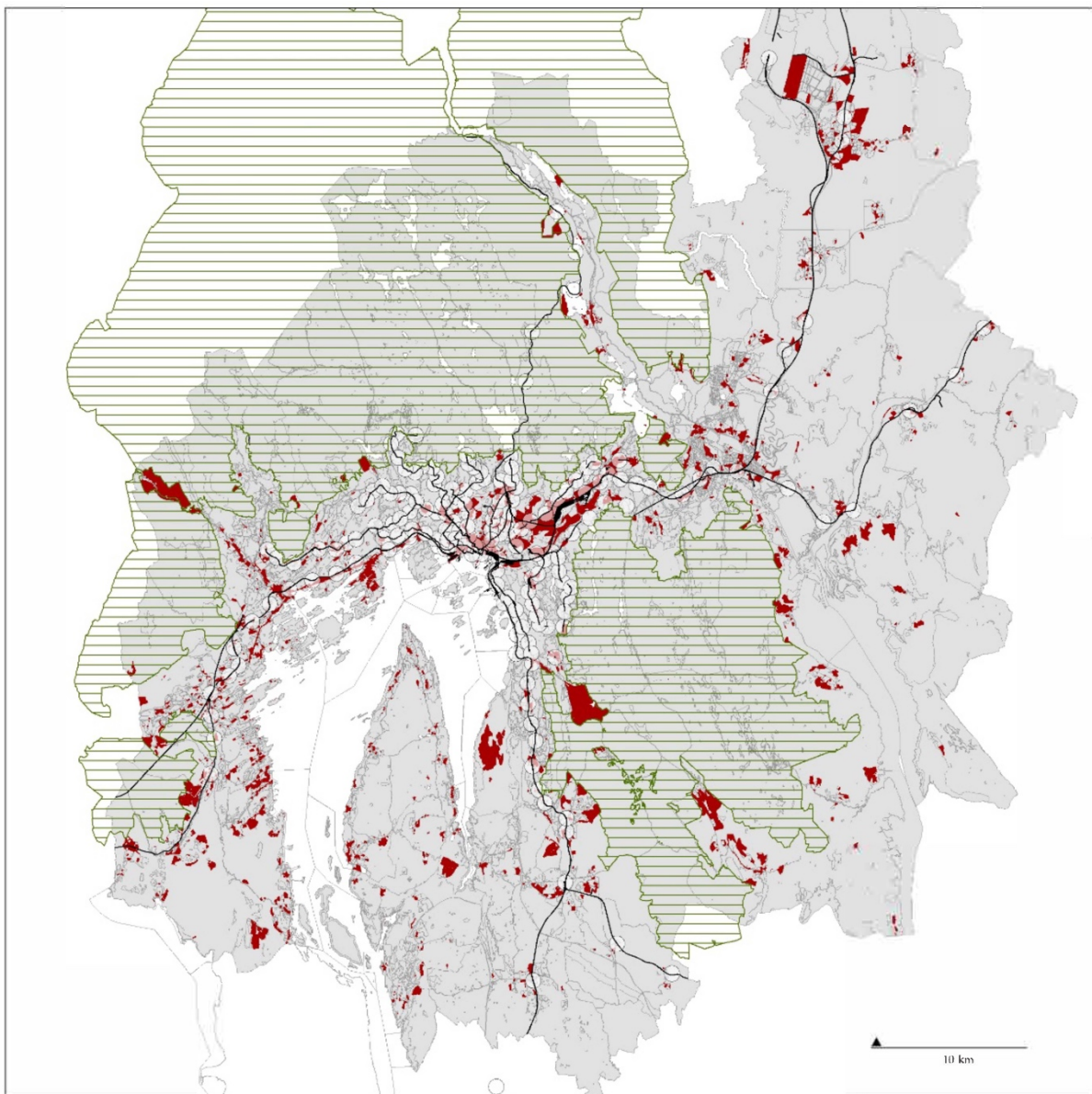


Fig 2 Illustrasjon fra Urban EEA. Tettsteder i Akershus med markert Markagrense

Bosettingmønsteret omkring norske storbyer ble derfor gradvis omregulert til det Dag Østerberg beskrev som ei «grønnsaks-suppe» som inneholder mange ulike geografiske og arkitektoniske svar på et nytt forhold mellom samfunn og materiellstruktur.⁴⁰ Dette gjelder spesielt i jordbruksdistrikter i Oslo/Akershus, Jæren og Hedmarken, der naturgitte forhold setter få begrensninger for hvor det er mulig å bygge. Begrenser vi oss til bosetting, og holder infrastrukturen og alle typer næring som disse metropoleandområdene er så rike på utenfor, finnes et sett av typiske situasjoner. Det eldste sosio-materielle laget er landbruksbosettinga som sist endret struktur ved jordskiftet på slutten av 1800-tallet. I de flate landbruksområdene var denne bebyggelsen bundet sammen av et vev av veger og bosetting oppsto omkring vegkryss, først med butikk, bedehus og felles forsamlingslokale, deretter med boligbygging på fraskilte tomter omkring krysset.⁴¹ Tettstedene oppsto først som handelssteder, som industristeder som også bearbeidet produkter fra landsbygda og som stasjonsbyer. Fra 1970-tallet og framover kom også nye kommunesentra til. Regionalpolitikk, støtte til primærnæringene, mer velstand og konsum, vekst i offentlig administrasjon og skoler og velferdsfunksjoner ble lokalisert til nye kommunesentra med tilhørende boligområder.⁴² Et siste sosio-materielt lag er det tettstedsuavhengige boligfeltet. Genealogisk, både i typologi og som uttrykk for livsform, samsvarer disse feltene med teppet av eneboliger som ble bygd ut i første halvdel av 1900-tallet, som følge av forstadsbanene omkring Oslo. De siste tiårene er de ekstensivt bygd ut på impedimenter i alle kommuner, som baser for dagpendling innenfor det regionale arbeidsmarkedet.

Poenget med denne gjennomgangen av bosettingmønsteret i det metropole omlandet er å gjøre kompleksiteten tydelig. Peri-urban bosettingen er et gitt faktum, som også i framtida vil være bebodd, som tilbyr en livsform som også i åra som kommer vil bli ettertraktet av mange, og som må betjenes med teknisk og sosial infrastruktur. Endring i byplan- og livsformidealer endrer ikke på dette, men adderer kun et nytt sosio-materielt lag til de eksisterende strukturene. «Compact-city» – kompaktby-idealene – som idag styrer planene for byutviklingen i hovedstadregionen og i andre norske byregioner, må også forholde seg til denne virkeligheten.

Compact City

Idé-verdenen «Compact City» er internasjonal og for tida styrende for det meste av byplanlegging i Europa.⁴³ I Norge er idéen etter hvert omfavnet av politikere, planleggere og eiendomsutviklere.⁴⁴ Kompakt-by ideene som basis for framtidig byutvikling er begrunnet av intensjonen om å begrense privat biltransport og CO2 utslipp, behovet for å beskytte jordbruks- og naturlandskap og målet om å skape bærekraftige habitat gjennom å utvikle urbanitet/bymessighet. Å redusere CO2 utslipp er et fundament for klima-politikken, å beskytte jordbruks- og naturlandskap har vært et overordnet mål i retningslinjer for arealplanlegging. Begrunnelsen for målet om høy tetthet, konsentrasjon og urbanitet bygger derimot på et bredt sett av ulike argumentasjoner, dels rent teknisk-økonomiske, men også knyttet til ønsket om sosio-kulturell endring og til hvordan man forestiller seg framtida.⁴⁵

- Fortetting er rent arealmessig, absolutt nødvendig for å håndtere høy byvekst.
- Høy tetthet er nødvendig for økonomisk sett, å gjøre byutvikling mulig.
- Høy tetthet skaper et befolkningsunderlag for et mangfold av by-funksjoner.
- Tett, urban morfologi er karakteristisk for europeiske byer og nødvendig for å etablere og opprettholde europeisk bykultur.
- Kompakt-byen tilbyr en bærekraftig framtid – en konkret og gjennomførbar utopi.
- “Compact city” er etablert som en fellesnevner som fungerer på tvers av sektorer, i ulike skalaer, for alle profesjoner og disipliner og over politiske grenser. Narrativet gir et operasjonelt redskap for «management» av byutvikling.

Innenfor «Compact-city» strategiene skal utbygging skje som transformasjon av bygde områder og ikke som byutvidelse. Regional utbygging skal i størst mulig grad konsentreres til kollektiv-knutepunkter med høy tetthet.

ATP Oslo og Akershus, konsept.

De politiske «driverne» av dette systemet er de store investeringer i offentlig finansiert teknisk infrastruktur, og politiske mål om at investeringene både skal øke mulighetene for regional mobilitet mellom nodene i regionen og sikre at omfanget av arbeidsreiser med bruk av privatbil ikke øker. Bypolitiske strategiske dokumenter som Areal-

og transportplan for Oslo og Akershus (ATP) skal lokalisere, avgrense og gi retningslinjer for tetthet. Byutviklingsavtaler mellom stat og fylke/kommune skal sikre koordinering av transportinvesteringer og arealbruksplaner. Systemet er basert på prinsippet om målstyring der ytelser blir målt mot et sett av indikatorer. Statlig finansiering blir knyttet til et avtaleverk som gjør statlig finansiering avhengig av at avtalene holdes og at nødvendig effekt kan bli dokumentert. Avtalene gjøres på regionalt nivå da skalaen på infrastruktur-prosjektene er regional og involverer mange kommuner. Den viktigste indikatoren er målinger av årsgjennsnitttrafikk. Samlet er det laget avtaler for ni byområder i Norge, og et komplekst program skal sikre datagrunnlag, prosedyrer for planlegging og en operasjonell avtale:

Transportutredninger som evaluerer alternativer for transport-investeringer og arealpolitikk. Disse undersøkelsene er organisert av Statens Vegvesen, med deltagelse av fylkeskommuner, berørte kommuner og Jernbanedirektoratet. Utredningene finansieres og endelig godkjennes av Samferdselsdepartementet.

- Bymiljøavtaler, fokus her er å begrense biltrafikk og utvikle andre typer mobilitet på stedsnivå. Byvekstavtalene som i begynnelsen var et selvstendig avtalesett som indikerte rammer for lokal vekst, er nå en del av bymiljøavtalene.
- Byutviklingsavtaler skal koordinere transport-investeringer og arealbruksplaner.
- Økonomiske avtaler som følger opp byutviklingsavtalene i fire-årsperioder. Totalbudsjettet for 2016 var 1 380 mill. NOK. I tillegg omfatter avtalene et separat prosjekt for Oslo-regionen med en investeringsramme på 6 milliarder NOK.

Andre generasjonsavtaler har blitt forhandlet fram i løpet av 2019/2020 slik at de skal foreligge før 2021, da Stortinget skal vedta en ny Norsk Transportplan. Avtalene er politisk omstridte på grunn av uenighet om hvilke prosjekter pengene skal gå til og på grunn av at hele bompengespørsmålet er en del av avtalene.

Regionplanlegging i hovedstadsregionen har alltid vært en faglig ambisjon, men har i liten grad blitt gjennomført, bortsett fra et omfattende samarbeid om teknisk infrastruktur.⁴⁶ Det regionale samvirkende byområdet omfatter Østfold, Vestfold og store deler av Hedmark, Oppland og Buskerud, men ATP (Areal- og transportplan for Oslo og Akershus) som ble vedtatt i 2016, omfatter kun Oslo og Akershus fylkeskommuner som har en befolkning på 1,2 millioner.⁴⁷ Dette innebærer for eksempel at Drammen og Moss som er integrert i det metropole bolig- og arbeidsmarkedet, faller utenfor planen.

Planen (ATP) gir føringer for arealbruk innenfor den regionale areal- og transportstrukturen i Oslo og Akershus fram mot 2030, med perspektiv mot 2050. Hovedgrepene i denne veiledende planen er å avgrense et «bybånd» langs de viktigste jernbanelinjene, et nytt sett av regionale byer blir pekt ut som vekstpunkter i Akershus, og spredte utbyggingsområder som tidligere var en del av kommuneplanene, blir anbefalt fjernet fra de nye kommuneplan-kartene. Planen definerer en framtidig senterstruktur basert på skinnegående trafikk og skiller mellom (a) Oslo by, (b) Regionale byer, (c) Regionale områder for arbeidsplassintensive virksomheter, (d) Særlige innsatsområder for økt by- og næringsutvikling, (e) Bybåndet og (f) Prioriterte byer og tettsteder. Den siste kategorien omfatter i hovedsak steder med jernbanetilknytning, med enkelte unntak som Nannestad og Hurdal som ligger i kommuner uten skinnegående kommunikasjon.

Innenfor avgrensingen av prioriterte vekstområder i regionen vektlegges utbyggingshensyn sterkere enn vern av jordbruksområder og regional grønnstruktur i et helhetlig samfunnsperspektiv. Dersom utbygging skal gå foran vern er det forutsatt at:

- Potensialet for fortetting og transformasjon i vekstområdene er utnyttet
- Nye arealer som ønskes tatt i bruk til byggeområder har høy arealutnyttelse
- En utvidelse av byggesonen er nødvendig ut fra mål for bolig og arbeidsplassvekst i prioriterte vekstområder.

Antall utbyggingsarealer i kommunale planer skal reduseres: Gjeldende kommuneplaner har samlet sett utbyggingsarealer nok til å dekke behovet langt utover planperioden. Utbygging av alle disse vil svekke muligheten for å nå de regionale målene.⁴⁸ ATP indikerer at 80% av veksten – og 90% i kommuner med regionale byer – skal skje i utpekte tettsteder og kollektivknutepunkter, mens 10–20% er «vedlikeholdsvekst» som skal sikre at «vegkryss», småsteder uten jernbanetilknytning og boligfelt ikke skal miste sosial infrastruktur og forgubbes. For å få til en retningsendring er det derfor nødvendig å se på de uregulerte arealene i gjeldende kommuneplaner på nytt, og vurdere om de bør tas ut. Hvilke arealer som ikke er i tråd med regional plan defineres bl.a. av øvrige retningslinjer. (side 25) Planen er konkretisert i et sett av regionale retningslinjer knyttet til anbefalingene i avtaleverket. En bymiljøavtale som binder avtalesystemet til ATP ble inngått i 2017.⁴⁹

- Avtalepartene forplikter seg, gjennom denne bymiljøavtalen, til å bidra aktivt til at innholdet i planen blir realisert. Dette innebærer bl.a. at planen også må bli førende for den kommunale arealplanleggingen og arealforvaltningen.
- Avtalepartene forplikter seg til å legge til rette for høy arealutnyttelse ved eksisterende og nye kollektivtransporttraséer, spesielt rundt holdeplasser/stasjoner.
- Avtalepartene vil samarbeide om å utvikle et sammenhengende nett for gående og syklende med god adkomst til kollektivsystemet, og videre samarbeide om planlegging for og gjennomføring av knutepunktutvikling i tråd med den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus.

En Byutviklingsavtale mellom Oslo kommune, Akershus Fylkeskommune og Staten 2017 –2023 konkretiserer hvordan partene vil samhandle for å følge opp føringene i ATP.⁵⁰ Staten forplikter seg til å følge opp følgende punkter:

- Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal-og transportplanlegging legges til grunn for lokalisering av statlige virksomheter. Ved statlig behandling av innsigelsessaker benyttes planretningslinjer i regional plan som en del av beslutningsgrunnlaget.
- Statlige virksomheter lokaliseres og utvikles innenfor de samme kravene som stilles til øvrig utbygging i regional plan.
- Berørte statlige myndigheter vil gjennom samordnet deltagelse bidra med faglige innspill i planprosessene ved rullering av kommunale planer og bidra til tidlig og tydelig avklaring av nasjonale og vesentlige regionale interesser.
- Staten vil bidra til lokale prosjekter i arbeidet med å følge opp byutviklingsavtalen gjennom aktuelle tilskuddsordninger i de årlige budsjetter.

Akershus fylkeskommune og Oslo kommune forplikter seg til:

- Et arealeffektivt utbyggingsmønster basert på prinsippene om flerkjernet utvikling og bevaring av overordnet grønnstruktur.
- Å konsentrere hoveddelen av veksten i boliger og arbeidsplasser til prioriterte vekstområder.
- Å utvikle prioriterte vekstområder med bykvalitet.
- At kommuneplanenes arealdeler revideres i tråd med målene for regional plan og byutviklingsavtalen.

Planlegging med Grønne Grenser

Å trekke grenser mellom by og natur er ikke et nytt fenomen i Oslo-regionen. Hele spørsmålet om en fast grense mot skogområdene i «marka» (Nordmarka, Østmarka og Bærumsmarka) var en viktig del av arbeidet med å sikre offentlige parkarealer i Oslo. Markagrensa – som setter en ytre grense for byveksten mot skogområdene – ble først trukket opp med Kommuneplanen for Oslo i 1934, utviklet under ledelse av byplansjef Harald Hals. Den eksplisitte begrunnelsen var teknisk, cote 220 begrenset områder som kunne tilføres vann med naturlig trykk. Grensa er gjennom tiårene gjort langt mer detaljert med begrunnelser om å verne natur mot inngrep og å sikre mulighetene for friluftsliv. Dagens markagrensa ble lagt inn i Kommuneplanen for Oslo i 1986 og ble i 2009, med Stortingets vedtak av Markaloven, utvidet til å omfatte alle kommunene som grenser til marka.⁵¹

Grønne Grenser – det å avgrense områder i tettsteder og kollektivknutepunkter der veksten skal finne sted og å trekke ei langsiktig grense mellom tettsted og landbruks- og naturområder – er den sentrale metodikken i den kommunale videreføringen av ATP for Oslo og Akershus. Detten sitatet er hentet fra regional retningslinje nr. 8 (s 29 i planen fra 2015):

I kommuneplanens arealdel forventes det at det defineres en langsiktig avgrensning av de prioriterte vekstområdene med utgangspunkt i dagens byggegrense. Avgrensningen fremgår av plankart eller temakart, og defineres på grunnlag av ønsket om langsiktig utvikling av stedet. Prinsipper om gangavstand mellom viktige funksjoner er et viktig kriterium for fastsetting av grensen. Resultat og metode skal dokumenteres.

Metoden bør ikke kun ses på som en praktisk framgangsmåte for areal-avgrensning. Resultatet har også direkte betydning for utbyggingspolitikken. Innenfor den grønne grensa vil utbygging prioriteres, utenfor grensa skal grønn-struktur og bevaring av jordbruksjord prioriteres. Intensjonen er også at kommunedelplanene som følger opp kommuneplanene skal føre til endelige avklaringer, slik at sektoretatenes innsigelsesrett i konkrete byggesaker kan tones ned. Innsigelsesretten er et omstridt politisk tema i norsk utbyggingspolitikk. Systemet sikrer statens – gjennom sektoretatene – mulighet til å gripe inn i kommunale avgjørelser som strider mot statlig politikk. Partiene Høyre og FrP som sterkt ønsker å redusere saksbehandlingstid og styrke kommunenes selvstyre, er opptatt av å begrense innsigelsesretten.

Å definere grønne grenser er også den mest operasjonelle delen av det overordnede planarbeidet på kommunalt nivå. Som grunnlag for fastsetting av arealbehov skal kommunene ta stilling til et boligbehov og også vedta et boligprogram. Men disse kvantitative parameterne er høyst usikre, om de nå bygger på kommunale ønsker eller på prognoser fra SSB basert på lokale erfaringsdata for små kommunale enheter. Metodikken er redegjort for i veilederen Grønn grense i regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus fra 2018. Det anbefalte tidsperspektivet er 12 år: «*Området som dekkes innenfor langsiktig GRØNN GRENSE skal ha en størrelse og en utstrekning der utbyggingspotensialet samsvarer med utbyggingsbehovet i den aktuelle planperioden*» (sitat, s.24)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i Nasjonale forventninger fra 2019 innskjerpet at regional planlegging formelt sett skal være veiledende, binding skal skje ved avtaler. Langsiktige Grønne Grenser er derfor å regne som en påskrift på kommunekartet: I utgangspunktet er derfor den grønne grensen en informasjon til aktørene i planprosessen om at planmyndighetene vil tilrettelegg for at størstedelen av utbyggingen i kommunen skal skje innenfor grensen og at det her vil prioriteres høy arealutnyttelse. Veilederen foreskriver en enkel metode i fem trinn for å bestemme grensene:

(1) Analyseområdet er en sirkel med radius 1 km omkring et definert sentralpunkt. «*Sentralpunktet i analyseområdet er et punkt som har det beste kollektivtilbudet, som jernbanestasjonen eller bussterminalen*» (sitat s.10) For det som er definert som «regionale byer» i ATP kan sirkelradius være 2 km. Valget at sirkelradius har sammenheng med «teoretisk gangavstand» til kollektivknutepunkt. I ATP angis avstandskriteria som i stor grad bygger på resultater av forskning fra Transportøkonomisk Institutt.⁵² Avstandskriteria ble allerede definert i ATP i 2015: I sentrumsområder skal hele utbyggingsområdet (med unntak av Oslo) ligge innenfor 500 m omkring et sentralt kollektivknutepunkt. Arbeidsplasser – 600 m til sentralt kollektivknutepunkt. Boliger skal ligge innenfor 1 km avstand til kollektivknutepunkt, utvidet til 2 km i regionale byer.

(2) Deretter skal en finne data om området en arbeider innenfor ved å regne ut hvor mye utbyggingsareal som nå er utbygd og finne fram til tettheten i delområder og områder. Anbefalingen er relativt presis også i målemetoder. Områdeutnyttelse defineres som: *Totalt bruksareal i % av områdearealet. Alternativt kan områdeutnyttelse uttrykkes som antall boligeneheter pr. daa* (sitat. s.12).

(3) Beregning av hvor mye utbyggingsareal som trengs skal bygge på vekstprognoser fra SSB, omsatt til boligbehov/utbyggingsbehov/boligbyggeprogram. Det samlede utbyggingsbehovet kategoriseres i tre komponenter; boligbygging, næringsbygging og teknisk og sosial infrastruktur. Utbyggingsbehov defineres som BRA og «behov for annet areal i dekar».⁵³ (4) Deretter vurderes hvor mye utbygging som kan lokaliseres i planområdet. Enkeltområdene vurderes etter: ikke aktuelt for utbygging/potensiale for fortetting/potensiale for

transformasjon. Vurdering av verdier og potensiale i eksisterende situasjon og valg av områdeutnyttelse blir altså helt avgjørende for regnestykket. (5) Prosessen avsluttes med at den lokale grønne grensa tegnes opp på kart innenfor analyseområdet «slik at det omslutter knutepunktet/sentrum.» (sitat, s.24).

Vi forstår metodikken bak Grønne Grenser som generell. Den skal fungere i Oslos forsteder, i kommuner uten kollektivknutepunkter, som metode for å utvikle regionale byer og for å skape urbanitet i mindre tettsteder.

Operasjonalisering i kommunene

Veilederen legger opp til en alternativ metode for arealplanlegging for framtidig utbygging. Tradisjonen i byplanlegging som dreier seg om arealbruk og arkitektur, er at arbeidet er idébasert og følger et syklisk løp der ideene hele tiden blir utviklet og etterprøvd. Et aktuelt eksempel på dette er ulike «mulighetsstudier» som gjøres i småsteder, der utfordringer og muligheter blir diskutert i forhold til hverandre, og ulike idebaserte løsninger lagt fram og godt illustrert på en forståelig måte.⁵⁴ Et annet eksempel er tradisjonen med stedsanalyser der målet er å gjøre både en diakron (historisk) analyse av synkron (i dag) analyse av stedets landskap og ordensprinsipper. Stedsanalyser konkluderer i anbefalingskart som er anvendbare for å vedta kommunale arealstrategier.

Metoden for å sette Grønne Grenser er derimot kvantitativt basert og er bygd opp med sin egen form for teknisk rasjonalitet. Metoden er mekanistisk og bygger på enkeltforutsetninger (sirkelen omkring kollektivknutepunktet og prognoser for boligbehov i småkommuner) som ikke alltid lar seg godt begrunne. Man kan sammenligne den med et regnestykke der byutviklingsavtalene definerer oppgaven og krever to streker under svaret.

Utfordringene i de kommunene vi har undersøkt i Akershus er derimot svært forskjellige.⁵⁵

Nesodden kommune omfatter 62km² og har 19 563 innbyggere (2.kvartal 2020). Antatt folketall i 2030 basert på SSBs prognoser er 21086 innbyggere, dvs. en vekst på 1500 innbyggere det neste tiåret.⁵⁶ Nesodden er per i dag en kommune med et spredt teppe av boliger uten senter, men med mange «vegkryss» og et kommunikasjonsknutepunkt på Nesoddtangen, som brukes av hoveddelen av befolkningen som arbeider i Oslo. Kommunen ønsker i sin kommuneplan å utvikle Tangen – opp på halvøya – som kommunesenter, men ønsker også å bygge ut de tidligere industriområdene ved sjøen på Fagerstrand. Akershus fylkeskommune har så langt vært imot dette og ønsker konsentrasjon på Tangen. Nytt forslag til kommuneplan (2018 – 2042) foreligger. Det trekkes grønn grense på Tangen og på Fagerstrand og kommunen har vedtatt at en ikke ønsker fortetting i eneboligområdene utenfor de grønne grensene eller omgjøring av hytter til boliger. En av grunnene til dette (bortsett fra grunnene i ATP) er at kommunen har et infrastrukturproblem i disse områdene, dels at flere av de er utsatt i en periode da nedbørmengdene er større enn tidligere – særlig på den bratte vestsida av halvøya.

Nittedal kommune omfatter 186km² og har 24 252 innbyggere. Antatt økning i folketall fram til 2030 er 2000 nye innbyggere. Nittedal har tre stasjoner til Gjøvikbanen, Rotnes, Åneby og Hakadal. Rotnes faller i ATP under kategorien «prioriterte tettsteder» og det er først og fremst her kommunen planlegger for vekst. I forrige kommuneplan var 50% av veksten lagt til Rotnes, nå legges 80% av veksten dit, slik forutsetningene er i ATP (80/20). Men Rotnes er et sted der grønne grenser er vanskelig å sette, stasjonen ligger oppe i eneboligområdene i åsen og riksveg (og også ny planlagt omkjøringsveg) og dagens senter som er bygget opp det siste tiåret, ligger nede i dalen.

Nes kommune omfatter 637km², folketallet er 23 152 og prognosene for folkeøkning fram til 2030 tilsier en økning på 1400 innbyggere. Nes er en stor landbrukskommune og skogkommune i Glåmdalen, en tradisjonell norsk landkommune med bosetting rundt de fleste vegkryss og også en desentralisert skole-struktur. Kongsvingerbanen går gjennom kommunen. Det finnes to stasjoner, men kommunen (og fylket) planlegger for utbygging på Årnes. På samme måte som Rotnes i Nittedal er Årnes er «prioritert tettsted» i ATP. Kommuneplan 2015 – 2030 revideres ikke. Kommunen er inne i et planvedlikehold og rullerer ikke kommuneplanen, men arbeider med innsigelsene til den gamle. Foreløpig inneholder de grønne Grenser ganske store arealer også produktiv jordbruksjord. Nes består av mange «steder» slik tilfellet er i de fleste landbrukskommunene på det flate Østlandet. Flere av dem har kort veg til stasjon, som Haga, Auli, Rånåsfoss og Vormsund (tidligere kommunesenter). Fjellfoten, Brårud, Fenstad, og Ingeborgrud er alle «vegkryss» med eneboligbebyggelse bygd

ut over tid etter krigen. Neskollen ble bygd ut på 90-tallet som et eneboligområde nær Ullensaker og Gardermoen.

Ullensaker kommune dekker 250 km², folketallet er 39 764 og folketallsøkningen fram til 2013 er anslått til vel 6700 innbyggere. Veksten i 2017 var på hele 4,2%. Kommunen er en av kommunene i regionen med størst relativ vekst som vel kan forklares med flyplasslokaliseringen på Gardermoen. Ullensaker er en innpendlingskommune med 25 000 arbeidsplasser og en daglig innpendling på 15 000. Flyplassen har ca. 13 000 arbeidsplasser inkludert mye service, også knyttet til hotellene, for en stor del arbeidsplasser som ikke krever formell kompetanse. Etterspørselen etter små leiligheter er derfor stor. Mange er midlertidig tilsatte og bosetter seg i leiligheter på Jessheim. Dette fører til at leiligheter på Jessheim blir et investeringsobjekt for utleie og har stor gjennomtrekk. Jessheim har også tilflytting fra nabokommunene, av 50-60 åringer som selger eneboligene og flytter sentralt for å få en «lettvin» bosituasjon og for å leve nær handel og kulturtilbud. Tettstedet Jessheim er for tida sammen med Vestby det hurtigst voksende stedet i by-regionen. Jessheim, Kløfta og Gardermoen er knyttet til jernbanenettet. Jessheim er i ATP utpekt som regional by og den arealmessige og planmessige største utfordringen i Ullensaker er å knytte Jessheim sammen med nye utbyggingsområder nær Gardermoen. Denne forbindelsen er allerede indikert på det regionale plankartet.

Eidsvoll kommune omfatter 457 km², har et folketall 25546 som antas å vokse med 3560 innen 2030. Eidsvoll har to stasjoner til Dovrebanen – stasjonsbyen Eidsvoll og Råholt som i stor grad fungerer som et kollektivknutepunkt for pendling. Kommunen satser på byutvikling på Eidsvoll, mens begrensninger av utbygging på Råholt og i andre fortetninger i kommunen er en utfordring. Eidsvoll har vært attraktiv for tilflytting først og fremst fordi man kunne tilby eneboligtomter. Styrlia er et attraktivt eneboligområde (åpen småhusbebyggelse) sørøst for sentrum. Spørsmålet om videre utbygging i dette området illustrerer problemstillinger i ATP og i tegning av Grønne Grenser. Det samme gjør steder som Dal som har stasjon og Minnesund og Langset som begge har barneskoler.

Ås kommune dekker 103 km² og har 27 088 innbyggere, og anslått vekst til 2030 er i overkant av 6500 innbyggere. Av innbyggerne er ca. 2000 fastboende studenter. 10 000 studenter og ansatte arbeider daglig på campus til universitetet NMBU. Inn- og utpendling fra/til kommunen er ca. 50/50. Østfoldbanen går gjennom Ås sentrum, som – slik tilfellet er med Jessheim – er utpekt til «regional by» i ATP. Ås har vært en pilot for operasjonalisering av «grønne grenser» som metode, og det er gjennomført kvantitative mulighetsstudier med Asplan Viak som konsulent. Kommunen gjennomfører ulike grep for å forene eierinteresser. Planutfordringene er spesielle og interessante fordi Ås jo er en voksende universitetsby med de mulighetene for vekst, innovasjon og ny steds karakter som dette innebærer. Som del av Urban EEA gjennomførte AHO et studiekurs med 60 studenter som utførte mulighetsstudier av for utvikling av Ås sentrum.

Bærum kommune omfatter 192 km² og er med sine 127 867 innbyggere den av Akershuskommunene som har størst folketall. Veksten fram til 2030 har SSB stipulert til vel 7100 innbyggere. Bærum skiller seg fra de andre kommunene fordi den er en del av Oslo-agglomerasjonen, altså det sammenhengende utbyggingsområdet omkring Oslo sentrum. Sandvika er utpekt som «regional by», og hele strekningen langs E18 sørøst er definert som en del av «bybåndet». I tillegg har kommunen flere fortetninger som Bekkestua og Bærums Verk som er eiendomsutviklet de senere åra. Bærum bygger sin planlegging på en vekstprognose der befolkningsvekst og arealbehov er fordelt på tettstedene/utbyggingsområdene: Sandvika 30%, Bekkestua/Høvik 10%, Fossum 3%, Fornebu 40%. Resten av fortettingen skal skje i bybåndet. 800 boliger skal bygges som generell fortetting (5%) i et 20-års perspektiv. Det planlegges for en voldsom vekst i Sandvika med 5000 nye boliger og en folketallsvekst på 300%. Alle prognosene for vekst i de 7 kommunene stammer fra 2018, da datagrunnlaget baserte seg på større innvandring enn den vi finner i dag, derfor er tallene svært høye. På den annen side viser nå tall for folkeveksten i 2019 større vekst i Akershus enn i Oslo, og dette kan være en trend som skyldes boligprisene i Oslo.

Funn

I intervjuene med planleggere som arbeidet med temaet Grønne Grenser diskuterte vi følgende problemstillinger:⁵⁷

- Grønne grenser, definisjon og oppfatning,
- planprosesser innenfor og utenfor grønn grense,
- administrativ og økonomisk støtte i planprosessen,

- virkninger på priser, marked og interesse fra utbyggere og stilte spørsmålet om
- grønn grense vil bli brukt til å rapportere utviklingen over tid?

ATP tas alvorlig i kommunene

Til tross for at regional planlegging på fylkeskommunalt nivå, i følge regjeringen, bare er veiledende, blir ATP i all hovedsak fulgt opp i kommuneplanene, både av fagfolk og politikere. Konfliktnivået i kommunene er relativt lavt. Selvfølgelig finnes diskusjon, og uenigheter mellom kommune og fylke, for eksempel knyttet til utbygging på ikke utpekte steder som Råholt i Eidsvoll og Fagerstrand på Nesodden, eller om utbygging av «bærekraftige landsbyer» i Hurdal og ved Avtjernet i Bærum. Sett på bakgrunn av en dysfunksjonell regional planhistorie i hovedstadsregionen, er det bemerkelsesverdig at ATP som et gitt utgangspunkt for denne generasjonen av kommuneplaner, faktisk fungerer. Dette er vårt viktige første funn. Det nye plansystemet og det regionale initiativet til samordning av areal og transport virker, så langt.

En kan spørre seg hvorfor? Vi har ikke noe spesifikt empirisk belegg for å gi svar, men vil vise til noen viktige faktorer. Trolig er de mulige økonomiske insentivene som er knyttet til planen viktig, og ikke minst lovnader om investeringer teknisk infrastruktur. Tankegangen om forenkling av saksbehandling ved at innsigelser innenfor grønne grenser er avklart «for alltid» er trolig også forlokkende. Alle disse kommunene, og tettstedene, legger også til rette for vekst, og avklaringer antas å kunne tiltrekke seg eiendomsutvikling. Kommunene har også en svært ensidig boligtypologi med hovedvekt på eneboliger og småhus. Det er et reelt behov for leiligheter nær handel og velferdsfunksjoner, og gjerne også nær et kollektivknutepunkt. Bak ligger trolig også en kulturell begrunnelse. Byliv synes attraktivt og det generelle synet om at bymessighet er nødvendig for å skape liv og hygge i tettstedene er omfavnet også i omlandskommunene. En ny kommunal rasjonalitet har vokst fram og erstattet den som for eksempel var styrende da Nes kommune valgte å bygge et digert eneboligområde på et impediment ved grensa til Ullensaker slik at kommunen kunne utnytte effektene av Gardermoen-utbyggingen.

Tolkingen av begrepet Grønne Grenser.

Grønn Grense skal si noe om hvor veksten bør komme og ikke minst hvor den ikke bør komme. Grensa skal være langsiktig og tegnes inn på kart. Dette var et pålegg til kommunene da revisjonene av kommuneplanene startet i 2018. Fagfolkene vi intervjuet var opptatt av at arbeidet skulle føre til dokumenter som trekker klare grenser basert på et transparent kunnskapsgrunnlag.

Begrepet «Grønn Grense» ble i praksis tolket på ulike måter. Bærum kommune har for eksempel omdefinert begrepet til «langsiktig vekstgrense» og i praksis sagt at dette er grensene for de utbyggingsområdene som allerede var tegnet inn på kommuneplankartet.⁵⁸ Den vanlige tolkingen vi kom over i intervjuene var at «grønn grense» er en grense mellom hvor en tillater ny bebyggelse og ikke. Andre oppfattet grønn grense som ei revidert markagrense, en buffer mot LNF-områdene. Dvs. en grense der ute, som i liten grad interfererte med tettstedsveksten. Andre så grønn grense ført og fremst som et pålegg ovenfra. På det tettstedsløse Nesodden trekkes ei grønn grense omkring Tangen som også omfatter velfungerende eneboligområder som neppe vil bli transformert på lang tid. Muligens dreier dette seg kun om å tilfredsstille de formelle kravene i ATP. Kommunen inneholder langt lettere tilgjengelige utbyggingsområder og bussen når fram over alt.

I Nittedal, på Ås og på Jessheim dreier byplanlegginga seg først og fremst om å binde arealene sammen og å skape kvalitet i det bygde miljøet. Å trekke Grønn Grense noe annet sted enn i dagens byggegrense viste seg i praksis vanskelig, og resultatet ble som i Bærum en fragmentert vekstgrense.

I en masteroppgave på NMBU fra 2019 undersøkte Joakim Røed ved hjelp av intervjuer og dokumentstudier hvordan Grønn Grense ble forstått av planleggere i kommunene Sørumsund og Eidsvoll.⁵⁹ Hans konklusjon var at det hadde vært vanskelig for kommunen å forstå og bruke begrepet, slik den regionale plan la til grunn. Et begrep og en metode som defineres på et nivå (kan) ikke alltid lett *overføres til et annet. Dette har medført at utgangspunktet til kommunene har vært feil ut fra regionale myndigheters hensikt bak grensen. Dermed har kommunene måtte gjøre endringer på sine grenser i løpet av arbeidet.*⁶⁰

Vår oppfatning er at både planleggere og politikere forsto både intensjonen bak metoden og hvordan metodikken var anbefalt brukt. Utfordringen var at anbefalingene ikke samsvarte med kommunens egen oppfatning av utfordringene den sto overfor, derfor måtte innholdet i begrepet tilpasses den lokale situasjonsforståelsen.

Kunnskap om naturgoder som grunnlag for å sette Grønn Grense

Det tredje funnet dreier seg om hvilke undersøkelser og parameter som var avgjørende for fastsetting av Grønne Grenser. Både i den teoretiske begrunnelsen, i veiledningsmaterialet og i praksis kom Grønn Grense til å bli bestemt av gangavstand fra bolig til stasjonsområdet, helst begrenset til 500 meter.

I forskningsarbeidet Urban EEA, som denne artikkelen henter empiri fra, er oppgaven å diskutere om og i hvilken grad systemer for kartlegging og verdsetting av naturgoder (økosystem tjenester) kan være operasjonelle redskap i arealplanprosesser, som et rammeverk for å tydeliggjøre grønne verdier i urbane landskap og for avveininger mellom grønne verdier og klima-hensyn. I spredte regionale byer, som i Oslo-regionen, er landskap en integrert del av bymønsteret. I Oslo sentrum, avgrenset av Ring 3, dekker trekronene en like stor del av arealet som bygningene.⁶¹ Semi-periferien kan ses som en collage der jordbruk, skogbruksarealer og rekreasjonsarealer er de arealdekkende komponentene. Byen er i det grønne, men det grønne er også i byen. Teoretisk sett kan en stille opp to ulike modeller for å styre dette bymønsteret mot bærekraftig utvikling.⁶² I en «Compact City» modell ses byen som en egen avgrenset økologi og evalueringer legger vekt på ikke forurensende energiproduksjon og bruk og lave utslipp av klimagasser (GHG) på grunn av effektiv kollektivtransport og høy tetthet. I en «Grønn By» modell er økologien en del av byen og en vektlegger grønnstruktur, lokal klimatilpasning, og velfungerende møter mellom bebyggelse, naturområder og jordbruksland. Målet er å oppnå så lite forurensing og konflikt som mulig gjennom utbygging som tar hensyn til økosystemene, med lukkede kretsløp for materialer og vann og gjenbruk av materialer og avfall.

I bypolitikken i Oslo har det vært et mål å kombinere disse to innfallsvinklene. Den første kan ses som en del av den nasjonale strategien for å redusere utslipp av CO₂ og konkretiseres i dokumentet Nasjonale Forventninger fra 2019. Den andre kommer for eksempel til uttrykk i ambisjonen om å være «smart, trygg og grønn» som Europas Miljøhovedstad i 2019. I veiledningsmaterialet for planlegging i Oslo kommune kommer også begge modeller og intensjoner til uttrykk, men i praktisk eiendomsutvikling i kollektivknutepunktene vil oftest kompaktby-modellen seire.

I tettstedene i Akershus kunne arbeidet med Grønne Grenser tatt inn over seg både de lokale økosystemene og marka-grensen. Et sted som Rotnes i Nittedal er infiltrert i dalbunnen av de våte økosystemene langs Nitelva, mens de spredte eneboligområdene omgis og gjennomtrenges av Nordmarka-økologien. Men kartlegging av naturmangfold er ikke gjennomført i forbindelse med revidering av kommuneplanen. Den langsiktige grensa med 2040 som perspektiv legges bare rundt Rotnes og klarlegger nye områder som skal tas til utbygging.

Grønne Grenser som metodikk kunne dreid som om forhandlinger mellom naturområder og utbyggingsområder, men endte opp med å bli arealbruksgrenser, basert på prinsipper for planlegging av tett utbygde kollektivknutepunkter. «Avstand til stasjonen bestemmer alt» uttrykte flere av intervjuobjektene. Gang- og sykkelavstand til kollektivknutepunktet ble det dominerende kriteriet i planlegging. Vi finner få eksempler i intervjuene, planene og i veiledningsmaterialet, på at diskusjoner av naturgoder/økosystemtjenester var en del av planprosessene. Men unntak finnes: På Nesodden er en for eksempel svært opptatt av å beholde naturpreget i alle områder og på Ås blir intensjonene om å ta vare på matjord og landbrukslandskap i kommunesenteret tydelig kommunisert.

Effekter for det spredte bosettingsmønsteret i by-regionen.

Et fjerde funn dreier seg om effekter, de faktiske og de antatte. ATP og arbeidet med Grønne Grenser har ført til at «spredte gule felter», områder som var lagt inn på tidligere kommuneplankart, men ikke regulert, ble fjernet fra kommunekartene. Praksis varierer noe fra kommune til kommune, men intensjonen er den samme. I Eidsvoll og Bærum kommuner tar man ikke ut areal som tidligere er disponert til utbyggingsformål, men utbygging skyves ut i tid ved at sterke klausuler knyttes til disse arealene.

I all hovedsak er dette en positiv effekt. Kommunene følger prinsippet om transformasjon i stedet for utbygging i kulturlandskap og natur, en stopper nye småhusfelt som krever at familien har to privatbiler for å fungere, og en knytter utbygging til steder med etablert teknisk og sosial infrastruktur. Utfordringen dreier seg derimot om mindre klynger av bebyggelse, vegkrysset i landbruksområdet, steder som har mistet innhold ved omlegging av kommunikasjon eller industridød, og steder som blir nedprioritert på grunn av satsingen på kommunesenteret og kommunikasjonsknutepunktet. Nittedal inneholder to etablerte stasjonsområder i tillegg til Rotnes. Nesodden er bygd ut som et spredt boligteppe som også i framtida må betjenes av offentlig infrastruktur. I Nes kommune er målet at 80% av framtidig utbygging skal skje i kommunesenteret Årnes, og dette stiller et spørsmål ved framtida til alle de andre småstedene som denne landbrukskommunen langs Glomma er sammensatt av.

På basis av våre undersøkelser kan vi ikke trekke konklusjoner om framtidig effekt, men vi kan reise noen problemstillinger. (1) Boligmarkedet i kommuner som Årnes og Nesodden er sammensatt av pensjonister som selger eneboligene sine og som ønsker å flytte i leilighet, unge lokale som vil etablere seg i hjemkommunen, og tilflyttere som søker en annen bolig- og livsform enn den de kan betale for i de sentrale områdene av regionen. Tilflytterne er verdifulle for kommunen, både økonomisk, sosialt og kulturelt. ATP og Grønne Grenser vil trolig begrense denne formen for tilflytting. (2) Skoler, barnehager, nærbutikker, nabolagsfølelse og samfunnshus støtter opp om det enkelte habitat i denne bosettings-strukturen. Begrepet «vedlikeholdsvekst» er laget for å åpne for at disse stedene får noe ny utbygging og tas vare på, men lokalt oppfattes politikken trolig som en trussel mot stedene. (3) Generaliserer vi problemstillingen dreier den seg om regionalpolitikk og framtidig bosettingsmønster i landkommunene. Skal spredt landbruksbosetting understøttes av lokale velfungerende småsamfunn? Eller er målet et effektivt industrielt landbruk, sammensatt av få enheter og med innleid internasjonal arbeidskraft i sesongene, mens det som er igjen av bosetting er lokalisert til et fåtall urbane og muligens klimanøytrale tettsteder. Her er vi tilbake til diskusjonen om landskapet i byen eller byen i landskapet, både på et territorielt nivå og stedsnivå.

«Med altoverskyggende mål om tetthet»⁶³

Modellen for utvikling innenfor Grønne Grenser følger mønstre som er utviklet og utprøvd i mer sentrale byområder og forholder seg i liten grad til en lokal kontekst. Fortettingsprosjekter skiller seg i liten grad fra det som tilbys innenfor Oslo kommune, eiendomsutviklerne er ofte de samme eller kan være lokalt basert, men material- og gjennomføringskvalitet er noe lavere, på grunn av et lavere prisnivå. Norsk boligpolitikk er i dag ikke-eksisterende, og ambisjoner om sosial profil er ikke konkretisert. Stadig større deler av befolkningen har ikke tilstrekkelig kapital til å kjøpe seg inn i boligmarkedet sentralt i byregionene og trenges ut til randområdene.⁶⁴ Tetthet og utbyggingstypologi er en villet konsekvens av retningslinjene i Byutviklingsavtalen og ATP og metodikken for å sette Grønne Grenser:

En av hensiktene med å prioritere noen vekstområder, er å bygge bærekraftige steder der daglige behov kan dekkes innenfor gangavstand. En dansk eksempelstudie¹² viser at områdetettheten i byer og tettsteder bør være på over 65 %, helst omkring 80 %, for komme opp på dette nivået. Områdetettheter på 80–100 % sikrer plass til både bolig, næring og service, og samtidig god dekning med åpne arealer. De kan oppnås med forholdsvis lav bebyggelse, kjente bygningstypologier, og tilgang på private utearealer. (side 26 i veilederen)

Anbefalt områdeutnyttelse i Oslo er 125% i Indre by og kollektivknutepunter og 100% i «prioriterte stasjonsnære områder og utviklingsområder» i Ytre by. I prioriterte vekstområder i Akershus skiller mellom regionale byer og bybåndet der målet er 80-100% utnyttelse og i lokale tettsteder der målet er 60-80%, høyest i kollektivknutepunktene. Veilederen illustrerer tallene: 130 %områdeutnyttelse tilsvarer utnyttelsesgrader under industrialismen på slutten av 1800-tallet i Oslo (Grünerløkka). Bysenteret i Hamar har 90% og i Moss 55%.

Den krevde utnyttelsesgraden innenfor de Grønne Grensene er altså meget høy sett i forhold til dagens situasjon i tettstedene. Den innebærer en helt annen tetthet, en annen bygningstypologi og en annen morfologi enn den stedlige i dag. Illustrasjoner av dette er den gjennomførte transformasjonen av Ski og Sandvika og utbygging fra de senere åra på Jessheim.

I vår evaluering vil vi understreke variasjonen i situasjonen i de ulike tettstedene. Eidsvoll bygger på sin historie som omlastnings-sted i enden av Mjøsa, Årnes er en tilsynelatende «sovende» og sjarmerende liten stasjonsby, Rotnes et småhusteppe i bakkene mellom riksvegen og jernbanen gjennom Nordmarka. Utbyggingsbehovet er begrenset og et opplagt mål må være å bygge på den eksisterende situasjonen og skape et sted med høy kvalitet og sterk identitet knyttet til arkitektur og fysisk miljø. Ensidig fokusering av krav om tetthet og bebyggelse innenfor Grønne Grenser er neppe operativt i en slik situasjon. Utvikling basert på lokal kontekst er trolig langt viktigere enn å følge regionale retningslinjer om tetthet. Kommunal boligpolitikk bør rette seg mot prosjekter som tilpasser seg og utforsker livsform i de peri-urbane delene av by-regionen. Sammenlignet med de sentrale områder mangler enkelte urbane kvaliteter, mens derimot andre elementære bolig- og naturkvaliteter kan dyrkes.

Hele tenkemåten bak forhandlingsregimet som erstatter tradisjonell planlegging er også at det etableres et marked av tilgjengelige utbyggingsområder som langt overgår behovet, et marked som eiendomsutviklere kan velge fra. En elefant i rommet kan spores, eller et hvitt felt som dreier seg om forholdet mellom kvalitet, etterspørsel og økonomi/vilje til å utvikle de ulike tettstedene.

Redusert utslipp av CO₂, bærekraftig urbanitet?

Grepene i ATP, sammen med bomsystemene og utbygging av kollektivnett, reduserer mobilitet med privatbil. Omfanget av denne reduksjonen er følbar i trafikkmengdene i juni måned 2020, da pandemibestemt frykt og statlige anbefalinger reduserer bruk av kollektivsystemene.

Et viktig dokument som ble laget til utviklingen av dagens politikk er en TØI-rapport fra 2013 om ulike scenarier for Oslo-regionen.⁶⁵ Rapporten tar for seg ulike utviklingsstrategier, både for fortetting og tiltak i transportsystemet, og evaluerte scenariene (1) å følge eksisterende planer og trender, (2) en konsekvent kompakt-by strategi som la det meste av den regionale veksten til de indre områdene av Oslo og (3) regional fortetting som i praksis ble valgt gjennom ATP. Rapporten ble laget på et tidspunkt da forventningene om befolkningsvekst var svært høye, i de 18 årene fra 2012 til 2030 stipulert til 32%. Klima-effekten var klart størst i det konsekvente «Compact City» scenariet, men sjøl dette scenariet førte til en begrenset effekt på 6% i transportarbeidet med privatbil i Oslo og 5% i Akershus. Et postulat er at klimaeffektene av ATP og arbeidet med Grønne Grenser er relativt begrenset. En av grunnene til dette er at det spredte utbyggingsmønsteret allerede er etablert og at det nye systemet for avtalefestet utbyggingsmønster kun omfatter boligbygging og transport med privatbil. Varetransport og ny utbygging av varehus, kjøpesentra og andre former for bilbasert service langs de nye veiene er ikke inkludert. Kommunene konkurrerer og legger til rette for denne utbygginga, og nyetableringer, mange ganger på landbruksområder, følger utbyggingen av hovedvegssystemet.

Større effekt på utslipp har den norske el-bil politikken som trolig vil føre til at langt det meste av personbil-transport i framtida er utslippsfri. Samtidig utvikles en mengde ulike elektrisk drevne og småskala transportsystemer, også selvkjørende og basert på robotikk, som forenkler kort vei til kollektivtransport og skaper en noe annen logikk enn den som ligger bak det å trekke sirkler omkring det sentrale kollektiv-knutepunktet. Denne argumentasjonen leder mot at ønsket om urbanitet er det helt sentrale argumentet i «Compact City» strategien. I så fall må planlegging rettes mot å skape reell urbanitet og ikke bare høy utnyttelse.

Metode i planlegging.

Arbeidet med ATP og veilederen som redegjør for metode for å sette Grønne Grenser er fulgt opp av en veileder for «Fortetting og transformasjon med bykvalitet i bybåndet».⁶⁶ Fra et regionalt ståsted gir veilederen råd for kommunal planlegging. Innfallsvinkelen er «hvordan sikre by- og miljøkvaliteter», og veilederen dreier seg først og fremst om det prosessuelle og om de kvalitetene en skal være ute etter. Til det siste formålet er det laget en «kvalitetssirkel» som beskriver ulike typer effekter og mål som skal etterstrebes i planlegging. Kvalitetsdimensjonene er effektiv arealutnyttelse, flerfunksjonalitet, sosiale fellesskap, grønn mobilitet og lokalt særpreg og byggenes kvalitet og karakter. Veilederen har en innfallsvinkel som kan minne om intensjoner om samordnet samfunnsplanlegging, men synes lite opptatt av den styring av morfologi og bystruktur som Plan og bygningsloven omfatter.

Urbanisme- eller byplantradisjonen dreier seg nettopp om – gjennom planlegging av bystruktur, morfologi og arkitektur – å styre byvekst. Denne tradisjonen er idébasert. På basis av fakta, observasjon og analyser utvikles det arkitektoniske ideer som skal utvikle lokale kvaliteter og gi rammer for byveksten. Tradisjonen er i sin innfallsvinkel langt videre enn den som beskrives med metodikken for å sette Grønne Grenser, og langt mer rettet mot morfologi enn den veiledning om prosess og ønskete positive effekter som gis i veilederen for bykvalitet i bybåndet.

For oss framstår dette som en mangel i metodikken, og et brudd med urbanisme-tradisjonen som vi kan illustrere med et eksempel. Ås er utpekt som et punkt for vekst i regionen og som ny regional by. Dette er en utmerket ide, ikke bare fordi Ås er et stoppested på Østfoldbanen som inneholder mange studie- og arbeidsplasser, men fordi Ås har en særegen karakter som et tettsted omgitt og infiltrert av landbruksområder og fordi Ås har et unikt potensial til å bli formgitt og profilert som en universitetsby. Byplanlegging på Ås kan derfor ikke bli redusert til et teknisk spørsmål om tetthet, arealbehov og avgrensning. Ås har behov for ideer som kan virkeliggjøre det lokale potensialet og styre stedsforming slik for eksempel Sverre Pedersens «Sommerfuglplan» kom til å styre omforming av Hamar i mellomkrigstida eller Dronning Eufemias gate og Bar Code har styrt byforming i de indre delene av Bjørvika i Oslo.

Generelt vil vi hevde at de kommunedelplanene som er laget for foretting av kollektivknutepunkter i Akershus og nå sist på grunnlag av ATP og veiledere om avgrensning og bykvalitet, savner tydelige og styrende arkitektoniske ideer, og de mangler forankring i lokal kontekst. Derfor er de lite egne, til å skape en vakker, interessant og attraktiv universitetsby på Ås.

Planleggingsteoretiske implikasjoner

Planleggingsteori ble fram til 1990-tallet også i Norge sett på som et relevant akademisk fag som planleggingspraksis ble målt mot. Teorien var en referanse, i kritikken mot teknokratisk planlegging – bygd på synoptisk eller rasjonalistisk planleggingsteori – som i dette landet var styrende for samfunnsplanlegging som del av planøkonomien og for fysisk planlegging etter Bygningsloven av 1965. «Bitvis» eller prosjektstyrt byplanlegging – inkrementalistisk planlegging – har vært den ideologiske overbygningen for transformasjonsprosjektene i by som har blitt gjennomført de siste tredve åra. Tankegangen her er at det ikke etableres store overordnede modeller i regi av stat/fylke/kommune, folkelig betegnet som å «beskrive hvor man vil», men i stedet evalueres og konsekvensvurderes de konkrete prosjektene slik at «man ikke ender opp der man ikke vil». Det nye norske plansystemet, avtaleverket som er en del av dette systemet, metodikken som anbefales og bruken av Grønne Grenser som metode, markerer en overgang til det vi kan kalle «public management» oversatt til byplanlegging.

Et viktig funn i våre undersøkelser er at planleggerne nesten uten forbehold forholder seg til metodikken i det nye systemet og til begrepet Grønn Grense slik det defineres i systemet. Sett Planleggingsteoretisk synes dette å være en tilbakevending til forenklet synoptisk planleggingsideologi.

Regionplanlegging og arealpolitikk på Jæren. Nye lokale forutsetninger møter statlige føringer.

Karl Otto Ellefsen, professor, AHO

Studien av regionplanlegging på Jæren har foregått parallelt med et konsulentarbeid for Rogaland Fylkeskommune om «Bomiljø og kvalitet – livskraftige nabolag» som ga innspill til arbeidet med Regionplan 2050 for Jæren. Konsulentarbeidet har foregått i 2019–2020 og er utført av LPO arkitekter (prosjektleder Randi Wøien) sammen med B+E, Curating Architecture an Urbanism.

Abstract

A new generation of regional plans for Norwegian Metropolitan areas have been developed on the basis of governmental Compact City strategies. These regional plans are linked to a system of Urban Development Agreements, intended to coordinate infrastructure and land use policies and are targeted towards measurable goals in order to test outcome. Jæren, the center of Norwegian Oil industries, has been a territory for growth in population and settlement structure, since the North Sea industries started up during the 1970s. The former regional plan was presented in 2013 and was based on a paradigm of continuous growth and the strive for high density in all nodes to acquire for this density. However, the fading oil boom proves no longer to be the huge driving force for urban development in the area, demands for housing are much lower than before, housing prices are falling, and the area has a stabile population. When a new regional plan (2020–2050) was developed, an option was to adapt the planning to the new economic and social context. Regional authorities, however, choose to follow up strict governmental Compact City strategies. The article argues for the possibility of an alternative qualitative and contextual approach to local development.

Artikkelen tar for seg Regionplan for Jæren 2050 som et «case». Denne planen er en av mange planer for byområder i Norge som følger opp de nasjonale retningslinjene gitt i dokumentet «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019 – 2023» fra Kommunal- og moderniseringsdepartement. Planen har som mål å sette ut i livet myndighetenes «Compact City» strategier og å føre til reduksjoner i CO2 utslipp fra reiser med privatbil. Målsettingene er konkretisert i byvekstavtaler mellom stat, fylkeskommunen og den enkelte kommunen. De mest betydningsfulle virkemidlene for å sette «Compact City» strategien ut i livet er konsentrasjon og fortetting av bebyggelsen. Det lages kommunale arealstrategier som tar sikte på å styre utbygging til byer, kollektivknutepunkter og etablerte tettsteder med god kollektivdekning. Kvantitative retningslinjer i regionplanen er de viktigste virkemidlene for å oppnå den fortetningen som stat og fylkeskommune er ute etter. Et hovedmål i de retningslinjene som er laget, er å sørge for tilstrekkelig utbyggingstetthet. Empirien bak denne studien finnes i de studier og problemnotater som ble laget i forbindelse med arbeidet med Regionplan 2050 for Jæren.⁶⁷

Jæren – regionplanleggingas historie.

Nord-Jæren, det regionale byområdet omkring Stavanger og Sandes, kan vise til en sammenhengende historie i regional planlegging som går tilbake til 1965, det samme året da den første Bygningsloven som gjaldt for hele landet ble vedtatt. Den første regionplanen ble laget av Andersson & Skjånes A/S og omfattet det området som i dag er avgrenset av kommunene Stavanger, Sandnes, Randaberg og Sola. De territorielle og organisatoriske rammene omkring planarbeidet har endret seg gjennom åra, med økt mobilitet er planområdet utvidet, og planarbeidet er endret fra å være i hovedsak et konsulentarbeid, gjennom en periode med et eget Regionalplankontor for Jæren,⁶⁸ og til situasjonen i dag da planarbeidet ledes av Regionplanavdelingen i Rogaland Fylkeskommune. En historisk gjennomgang av regionplanene avdekker at diskusjonen i hovedsak har dreid seg om de samme problemstillingene: Framtidig bosettingsmønster, transport og infrastruktur og næringsutvikling.⁶⁹ I denne Jærhistorien, som i de andre norske storbyregionene, har regional planlegging balansert mellom å sette i verk statlige føringer («top down») og å uttrykke lokale initiativer og interesser («bottom up»). I årene fra 1965 og framover dreide planlegging seg om å konkretisere nasjonal moderniserings- og arealpolitikk. Fra 1990-tallet, etter avindustrialiseringsprosessen i Europa, ble regional planlegging spisset for å møte nye utfordringer i

regionalpolitikken. Regioner ble «trekte fram som eigna arenaer for å skape ein regional politikk og dermed framstå som regionalpolitiske aktørar i skjæringspunktet mellom styring ovafrå og mobilisering nedafrå.»⁷⁰ Denne «regionaliserte regionalpolitikken», med lokale løsninger og initiativer preget også Jæren i de store oljeårene. Samtidig har regional planlegging i hele perioden vært kvantitativt basert, og lagt til rette for vekst på basis av prognoser for folketall.

Regionplanen 2013–2040⁷¹ med tittelen «Vilje til vekst» og Regionplan 2050 «Felles plan for en bærekraftig og endringsdyktig region»⁷², dreier seg derimot først og fremst om å sette statlig areal- og transportpolitikk ut i livet. Hovedmålet for by- og tettstedsutvikling er ifølge planen at:

«Regionen skal ha en bærekraftig by- og stedsutvikling basert på regionale helhetsløsninger som effektiviserer arealforbruket og transportarbeidet, styrker verdiskapingen, sikrer natur og kulturverdier, reduserer klimautslipp, og gir høy livskvalitet.»



Fig3: Byområder, transformasjonsområder og tettsteder i regionen

Jæren, de sosio-materielle lagene

Befolkningsveksten og velstanden som fulgte i kjølvannet av oljenæringa fra 1970-tallet og framover, førte til et ekstremt spredt og mangfoldig bosettingsmønster på Nord-Jæren. I bunnen av de sosio-materielle lagene dette habitatet kan kategoriseres i, ligger enkeltgardene i landbruksbosettinga og små fiskeristeder omkring mange titalls fiskerihavner langs Jærkysten og på øyene. Middelalderbyen og bispedømmesetet Stavanger kan også ses som en del av dette før-industrielle sosio-materielle laget som fikk et sterkere økonomisk og næringsmessig grunnlag med sildefiske og internasjonal eksport av fisk fra 1500-tallet og framover. Dagens struktur av byer og tettsteder på Jæren ble formet av industrialismen på slutten av 1880-tallet. Stavanger ble omformet til en skipsfarts- og industriby der hermetikkindustrien var spesielt betydningsfull. Jærbanen ga vekstkraft til stasjonsbyer med industriproduksjon. Bygdebyer vokste fram, både som lokale handelssentra, med virksomheter som foredlet landbruksprodukter og maskin-industri som produserte redskaper. Sandnes var det største og industrielt sett mest mangfoldige av disse industristedene. I Figgjo, Ålgård og Oltedal ble det etablert tekstilindustri basert på vannkraft i den høyereliggende, østlige delen av Jæren. De siste fem tiårene er et nytt sosio-materielt lag lagt til bosettingen basert på primærnæring og det snart 150 år gamle by- og tettstedsmønsteret. Landskapet på Jæren kan bebygges over alt, bare vern av landbruksjord og natur kan sette begrensninger, og sjøl om regionale planer nettopp forsøkte å begrense byspredningen, fulgte kommunene ikke opp i sin utbyggingspraksis. By- og tettstedsutviklingen i denne perioden dreide seg i stor grad om utvidelse av tettstedene, om nye eneboligområdene på tidligere ubebygde mark, og ikke minst om felt-utbygginger, ofte i regi av ferdighusprodusenter. Oljenæringa preget bosetting på Jæren gjennom dette siste sosio-materielle laget.

Regionplan 2013–2040

De to siste regionplanene for Jæren har forsøkt å ta tak i og vende om på utbyggingspolitikken bak dette spredte, tilsynelatende nesten ukontrollerbare regionale bymønsteret. Regionplanen fra 2013 ble laget før den første byvekstavtalen ble inngått, men bygger i all hovedsak på «Compact City» intensjoner om avgrensning og fortetting: *«Arbeidet med disse fokusområdene har medført at det foreligger en plan for Jær-regionen som ikke bare tar sikte på at vi skal bo tettere, men at vi også skal sikre livskvalitet og gode boforhold for våre innbyggere» (sitat, s.3)* Intensjon/fokusområder i planen var forhold som direkte angår arealbruk og områdekvalitet:

- *«Gode leve og oppvekstmiljø og effektiv arealbruk*
- *Vern av ikke fornybare arealressurser*
- *Samordnet areal- og transportplanlegging*
- *Styrking av byens og tettstedenes sentra» (sitat, s.3)*

Jæren omtales som en av landets raskest voksende områder.⁷³ Planen bygger på en prognose for befolkningsvekst som stipulerer vekst fra 315 052 innbyggere i fylket i 2013 til 450 000 i 2040, altså en vekst på 50% i løpet av 27 år.

Planen trekker fram fem faktorer som har stor betydning for å oppnå nullvekstmålet i privat biltrafikk:

- *«Arealutnyttelse og tetthet i planområdet*
- *Lokalisering av funksjoner som arbeidsplasser, handel og bolig nært kollektivtilbud,*
- *Styrking av de flerfunksjonelle sentrumsområdene med kollektivtilgang*
- *Transportsystemet, sikre konkurransefortrinn for miljøvennlige og kollektive transportsystem*
- *Rekkefølge, samordning mellom arealbruk og transport» (sitat, s.25)*

Det antas at minst 50% av ny boligbygging vil skje som fortetting og transformasjon i byområdet (Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg). Dette vil alene gi plass til 30 000 nye boliger.⁷⁴ Planen bygger på et prinsipp om «innenfra og ut» både i regionen og i den enkelte byen og tettsteder. Den inneholder også (punkt 3.6) «Rekkefølge for utbygging av boligområder» med en egen prinsippsskisse som klarlegger de områdene som er prioritert i fase

1: Stavanger og Sandnes sentralt, bybåndet og Sola sentralt samt Bryne. Å øke tettheten i utbygging i de prioriterte utbyggingsområdene er et hoved-virkemiddel i planen. Kravene er basert på krav om % BRA⁷⁵ : 70 – 160 % BRA i bybåndet, 70 – 140 % BRA sentralt i kommunesentrene og 70 – 120 % BRA for lokalsentra.

I 2017 gjennomførte Rogaland fylkeskommune en undersøkelse som i praksis fungerer som en evaluering av Regionplanen.⁷⁶ Regionen hadde ikke nådd målsettingene. Mer enn 3000 boliger i året ble bygd i perioden 2006 – 2011. Boligbygginga ble halvert i regionplanperioden. Fordelingen mellom boligtypene som bygges i området ble heller ikke vesentlig endret, bygging av leiligheter økte ikke på bekostning av småhusbebyggelsen. Prosenttall for boliger i gangavstand til sentra ble faktisk redusert. Målsettingen om at 50% av boligbygginga skulle skje som fortetting/transformasjon ble ikke nådd. Andelen er likevel betydelig høyere i Stavanger og betydelig lavere i Sandnes, Sola og Randaberg.

Rapporten spør om regionen har en integrert og fleksibel, men litt for abstrakt utviklingspolitikk, og hevder at utviklingsprosjekter dokumenterer at det kan være vanskelig å forene urbane idealer med kvalitetskravene i gjeldende regionalplan. Har regionen et for snevert perspektiv på bokkvalitet spørres det – underforstått – må kravene både lempes og spisses for å få til en utvikling fra suburbane monokulturer til mangfoldig byliv?

«Pilotstudier» av kommunene Stavanger (Jåttavågen), Sandnes (Sandnes sentrum), Sola (Sola sentrum, Forus), Randaberg (Randaberg), Time (Bryne) og Strand (Jørpeland) viser hvordan utfordringene er håndtert i kommunens planverk.⁷⁷ Alle kommunene driver bevisst by- og tettstedsplanlegging på profesjonelt nivå og ønsker i følge kommuneplanene å styre utbygging mot fortetting/transformasjon. Alle kommunene arbeider også med former for stedsanalyser og utvikler kvantitative og kvalitative retningslinjer for stedsutvikling. Disse retningslinjene følger lojalt regionplanens (2013-2030) kvantitative krav for arealbruk. I svært mange tilfelle er kravene mer eller mindre direkte overført til kommuneplanene. I alle pilotstudiene møter vi et stort overskudd av utbyggingsarealer som adderes opp til en regional betydelig overkapasitet. Fortsatt synes virkelighetsbildet å være preget av utviklingsoptimisme på regionens vegne og tro på betydelig befolkningsvekst i hele byregionen. Planene for tettstedene synes generelt sett å være overdimensjonerte.

Tetthetsdiskusjonen følger ulike spor: (a) Statlige og fylkeskommunale krav om høy tetthet, (b) eiendomsutviklers ønske om høy tetthet, og (c) behov for lavere tetthet av kontekstuelle grunner og for å utvikle høy (og ulik) bokkvalitet innenfor Jærområdet og (d) argumentasjon knyttet til boliggetterspørrelse. Retningslinjene for tetthet er (som oppfølging av regionplanen) satt relativt høyt, men flere kommuner åpner for forhandlinger om tetthet i utbyggingssaker. Forbilledlige bolig- og byromsprosjekter gjennomføres i hele regionen.

Intensjonen om å begrense boligbygging utenfor tettstedene (ved å fjerne tidligere avsatte områder i kommuneplanene og ikke legge til nye utbyggingsområder) blir fulgt opp i ulik grad i de forskjellige kommunene. Utbygging av småhus i felt utenfor tettstedene synes fortsatt å være aktuell politikk. Få av kommunene har så langt utviklet en «boligpolitikk».

Et revidert utfordringsbilde.

Regionen er i dag ikke under tilflyttingspress. Befolkningsprognoser, boligbehov og utbyggingsbehov er vesentlig lavere enn tidligere. Dels gjelder dette generelt for norsk byregioner på grunn av lavere innvandring og fødselstall, men situasjonen på Jæren er spesiell på grunn av forholdene i i oljenæringa.

Arealtilgangen er derimot, basert på kommunale planer, meget stor, sett i forhold til behovet. Dagens kommuneplaner gir kapasitet for 250.000 nye innbyggere i regionen. Dette tilsvarer i størrelsesordenen 100 års vekst med dagens prognoser fra SSB. Hovedtyngden av potensialet ligger i bybåndet (ca. 30 %), byutviklingskorridorene i byområdet (ca. 30 %) og i byområdet ellers (ca. 15 %). Omkring 22 % av planpotensialet ligger i de andre Jær-kommunene, hvorav mesteparten i stasjonsbyene og andre tettsteder i senterstrukturen (til sammen 13%). Bare ca. 3 % av det regionale planpotensialet ligger i Ryfylke-kommunene utenfor Nord-Jæren.⁷⁸ Bybåndet/båndbyen har et byggepotensial på i størrelsesordenen 3 millioner m².⁷⁹ Som tilfellet er i de fleste norske byregioner, finnes altså en betydelig «overkapasitet», og trolig er reduksjon av antall aktuelle utbyggingsområder

i kommuneplanene, og prioritering av innsats til valgte områder nødvendig for å skape kvalitet både på kort og lang sikt. Dette utfordringsbildet fører til at forestillinger om et endret framtidig bosettingsmønster trolig må revideres. Bosettingsmønster - by- og tettstedsstruktur - vil i hovedsak forbli den samme i de nærmeste tiårene.

Mål og virkemidler

I fagmiljøer og blant politikere er det stor enighet om at framtidig utbygging i større grad må styrke etablerte byer og tettsteder. Det synes også å være stor enighet om å arbeide i retning av urbanitet eller bymessighet, som innebærer at en urban morfologi og bygningstypologi, funksjonsblanding og et mangfoldig byliv, er et mål å streve mot. Norske tettsteder, og også mange av byene, ble utarmet av det suburbane exodus som i mange år fant sted. Investeringer som kunne styrket bymiljøet ble i stedet kanalisert til nye utbyggingsområder.

Problemstillingen dreier seg nå ikke om de overordnede målene, men om konkretisering av målene, hva målene innebærer og hvilken politikk som best leder mot målene. Erfaringene fra Nord-Jæren er at regionplanen fra 2013 og virkemidlene i denne planen ikke ga de ønskete og ventede effektene. Hvordan skal nå situasjonen med lavt utbyggingsbehov og stor arealtilgang reflekteres i regional planlegging og i den kommunale utbyggingspolitikken?

Å hindre ny byspredning.

En intensjon som er mulig å følge, er å sette ut en retning ved hjelp av den begrensede nybygginga og den omfattende infrastrukturbygginga. Ulike mål bør, sett i forhold til virkemidler, skilles tydelig fra hverandre: (1) Å hindre byspredning til nye, ubebygde områder utenfor tettstedene. (2) Å lede utbyggingen som skal skje til byene og tettstedene, og formgi veksten slik at den gir bedre kvalitet i stedene. (3) Å sørge for «vedlikeholdsvekst» for å sikre en begrenset mulighet for utbygging i spredte områder, og for å vedlikeholde samfunn og sosial infrastruktur som barneskole og barnehage.

Den første av disse målene er ingen faglig utforming, men er kun et lokalpolitisk spørsmål om vilje. Problemet er heller ikke enkeltbyggesaker innenfor etablerte områder. Disse områdene vil være der også i framtida og må håndteres og vedlikeholdes som et faktum. Derimot kan kommunene motvirke den fortsatte tendensen til byspredning ved å revidere sine arealprioriteringer og stanse ny feltutbygging i tidligere ikke bebygde områder. I prinsippet kan all utbygging – i alle norske større byregioner – skje som transformasjon og gjenbruk av allerede bebygde arealer. Argumenter bak denne påstanden er den store tilgangen på arealer som kan transformeres og gjenbrukes, målet om å hindre etablering av nye bilbaserte utbyggingsområder som må vedlikeholdes av ny kommunal infrastruktur, og behovet for å beskytte kulturlandskap og naturområder fra nedbygging. Rent etisk sett, skal det i 2020, svært gode argumenter til for å ødelegge natur.

Dette innebærer områderettet planlegging, og i praktisk politikk, å spørre om grad av kvalitet og bærekraft i alle prosjekter. I hvert enkelt prosjekt bør det stilles spørsmål om hva det enkelte byggeprosjektet kan gjøre for området det skal bli en del av.

Å styrke etablerte byer og tettsteder

De få vekstkraftene i regionen trengs for å bidra til å øke kvaliteten i de mange etablerte byene og tettstedene på Jæren. Generelt sett har den norske diskusjonen om arealbruk, som følge av utbyggingsavtaler, vært fokusert på å sikre høy utbyggingstetthet i arealer med god tilgang til kollektiv transport. Dvs. å etablere minimumsgrenser for arealutnyttelse. Diskusjonen bør dreies i retning av også å ta opp hvilke tettheter og typologier som kan sikre god stedsutvikling som styrker eksisterende kontekster, intensjoner om bymessighet og behovet for gode bomiljøer. Dette innebærer at regional utbyggingspolitikk og regionale retningslinjer for tetthet/høyde, utomhusarealer og bokvalitet må differensieres, avhengig av det stedet som regional politikk og kvantitative og kvalitative retningslinjer skal anvendes på.

Differensiering mellom stedene..

En region bundet sammen av transportsystemer som gir høy mobilitet, består av en rekke steder med ulike karakteristikk og ulike forutsetninger for utbygging. Hvilke bosituasjoner som etterspørres i regionens mer

rurale og sub-urbane deler er sjelden de samme som de som etterspørres i regionens sentra. Mange av retningslinjene og bestemmelsene, kvalitative og kvantitative, vil være generelle. Men de kontekstuelle forskjellene innebærer at regional utbyggingspolitikk og regionale retningslinjer for tetthet/høyde, utomhusarealer og bokvalitet i noen grad må differensieres, avhengig av det stedet som regional politikk og kvantitative og kvalitative retningslinjer skal anvendes på.

Kategorisering av stedene kan skje på mange måter, avhengig av formål. Stedene representerer ulike historier og bygningskulturer og kan differensieres med hensyn til: størrelse, beliggenhet, historie og bygningskultur, morfologi (bebyggelsesmønster), ulik grad av etterspørsel/markedsverdi, ulik boligsammensetting (typer bolig) eller ulike utbyggingsbehov. Kategoriseringen i Regionplan 2050 for Jæren skal derimot først og fremst brukes som utgangspunkt for å differensiere overordnede retningslinjer og anbefalinger. Den skiller mellom:

De historiske *byområdene* i Stavanger, Sandnes og Bryne. Disse områdene er etterspurte, har høy markedsverdi og er sammensatt av mange ulike delområder, noen av dem med stor verneverdi og klare morfologiske prinsipper som må følges i videre utbygging. Andre områder, eksempelvis industri- og logistikkområder, kan transformeres. Generelt sett åpner byene for høy utnyttning i transformasjonsområdene og søker fornyende og kompletterende kontekstuelle prosjekter i mer homogene områder.

Utpekte *transformasjonsområder i bybåndet* langs kollektivnettet mellom Stavanger og Sandnes. Kategorien omfatter altså ikke alle områder langs bybåndet, men de arealene som er utpekt til utbygging og transformasjon ved de viktigste kollektivknutepunktene. Jåttavågen – som i mange år har vært under utbygging – er et illustrerende eksempel på et slikt område.

Tilgangen på denne typen arealer er meget stor. Spørsmål om prioritering av utbyggingsarealer og diskusjon av rekkefølge er helt nødvendig for, i et oversiktlig tidsperspektiv, å kunne etablere ny punktvis bymessighet og basert på den begrensede veksten, sikre at områder blir ferdigstilt

Byutvidelsesområder langs bussveien og i randsonen av byene. Denne kategorien omfatter bynære områder med god kollektivdekning i Stavanger, Sandnes og Bryne. Disse områdene er større og sammensatte og bør være gjenstand for områdeplanlegging. Områdene gir mulighet for differensiering i morfologi, karakter og tetthet mellom ulike prosjekter.

Stasjonsbyer og kommunesentra med over 2000 innbyggere. I praksis omfatter dette alle stasjonsbyene langs Jærbanen og alle kommunesentra i regionen (bortsett fra Kvitsøy). I disse områdene skiller retningslinjene mellom på den ene siden sentrum der en ønsker større grad av bymessighet og der kollektivtilbudet er bedre og på den andre siden randsonen av tettstedene.

Stasjonsbyer og kommunesentra er både komplette samfunn, med boliger, arbeidsplasser og servicefunksjoner, men også kollektivknutepunkter i det regionale transportnettet. Vekst i stasjonsbyene og kommunesentrene har gjennom de siste tiårene skjedd ved byutvidelse. Nye boligfelt og næringsområder er lagt i landbruks- og naturområder utenfor, men nær senteret.

Den siste kategorien omfatter alle *de mindre tettstedene og etablerte spredte boligfelt/boligområder*. Regionplanens intensjon her er å hindre utbygging av nye boligfelt uten god kollektivdekning, begrense den spredte utbyggingen, men sørge for at etablerte områder får mulighet for vedlikeholdsvekst.

Krav til tetthet som middel til å styre utbygging.

Å sørge for en tilstrekkelig høy tetthet i nye utbyggingsprosjekter og å konsentrere utbygging nær kollektivknutepunktene har vært det viktigste redskapet i statlig og regional planlegging for å styre utbygging. Krav om tetthet henter hjemmel fra statlig politikk, formaliseres gjennom utbyggingsavtalene, konkretiseres i regionale og kommunale retningslinjer og formidles pedagogisk i veiledere. Argumentasjonen bygger på teknisk rasjonalitet (1): en forestilling om at fortetting er noe man må gjøre på grunn av boligbehov, arealknapphet, plassmangel og hensyn til utbyggingsøkonomi. Den knyttes til spørsmålet om framtidig bærekraft (2): fortetting

er en del av klimapolitikken ved at denne utbygginga bidrar til reduksjon av framtidig CO2 utslipp og ved at den fører til at trusler mot landbruksjord, kulturlandskap og nature blir redusert. Og argumentasjonen dreier seg om framtidig livsform og urbanitet (3): en tro på at en bymessig livsform er framtida også i Norge og at tetthet er et middel til å utvikle bymessighet og utvikle en norsk variant av europeisk bykultur. En har som intensjon å skape attraktive urbane miljøer og levende sentrumsområder ved bruk av bymessige formings-prinsipper.⁸⁰

I forslaget til Regionplan 2050 for Jæren brukes dels måle-enheten BRA som dreier seg om tomteutnyttelse og dels måle-enheten OU som dreier seg om områdeutnyttelse.⁸¹ I de indre byområdene foreligger områdeplaner og reguleringsplaner og regionplanen stiller bare generelle krav om «høy» utnyttelse. I transformasjonsområdene brukes begrepet områdeutnyttelse (OU), og denne settes høyt, 80-100%. I Jåttavågen som er det eneste området langs bybåndet som er transformert, har i etappe 1 en områdeutnyttelse på 79%. Krav til BRA i sentrumsområdene i stasjonsbyer og kommunesentra er satt til 70–200% og i randsonene til disse områdene 60–100%. Dette er svært utviklervennlige tall som innebærer at nye prosjekter følger helt andre regler enn det eksisterende bymønsteret.

Effekten av denne typen tettstedsplanlegging er vanskelig å si noe sikker om, men et mulig postulat, på basis av erfaringene fra Regionplan 2013 er:

- I byene med stor etterspørsel (Stavanger og Sandnes) vil denne politikken – slik man ser i en rekke «pilotprosjekter» i byene – fungere godt.
- I de utpekte transformasjonsområdene i bybåndet, vil politikken fungere, dersom man gjennomfører streng arealprioritering, stiller krav til arkitekturen og sikrer at profesjonelle fagfolk utformer prosjektene, og ikke åpner for utbygging over alt, men konsentrerer utbygging til bestemte områder. Slik utbygging ble planlagt og konsentrert i Jåttavågen.
- I stasjonsbyene og kommunesentrene er utbyggingspresset relativt lite. Stor arealtilgang i alle tettstedene fører til at det oppstår et areal-marked som utviklere kan velge fra. Kravene til høy tetthet fører til at utbygging konsentreres i noen få punktvis prosjekter som gjennom høyde og tetthet bryter med eksisterende kontekst. Det er vanskelig å forestille seg at denne typen prosjekter i positiv forstand fører til økt kvalitet i tettstedene gjennom den måten «bymessighet» blir tolket i retningslinjene.

Går vi tilbake til argumentene for å styre gjennom å kreve høy tetthet, er utfordringsbildet i dag ikke å gi rom for sterk vekst. Rasjonaliteten bak de usedvanlig høye tetthetskravene er begrenset til muligheten for god utbyggingsøkonomi. Med elektrifisering av persontransporten er CO2 effektene av høy tetthet tvilsom, og en står igjen med spørsmålet om framtidig livsform og tettsteds-kvalitet. De erfaringene vi sitter med er at høy tetthet om stasjonsområdene og i andre nye prosjekter i tettstedene, ikke fører til økt steds-kvalitet.

Kvalitativ og prosessuell tilnærming.

Vi ser en tendens til at kommunens rolle i utbyggingspolitikken er i ferd med å endre seg noe. Tidligere etablerte kommunal planlegging et sett av krav til utbygging, og forhandling med utbygger dreide seg i hovedsak om å forsvare disse kravene. Flere kommuner ønsker nå en rolle der en i utgangspunktet spør byggherren om «hva kan dette prosjektet bidra med for fellesskapet». Dette innebærer ikke at region/kommune nødvendigvis skal gå helt vekk fra kvantitative parametra, men at kvalitative og prosessuelle føringer gis større vekt.

Trolig er krav om høy tetthet et tvilsomt virkemiddel for å sikre tettsteds-kvalitet i Norge generelt og også i Jær-regionen. Stedene må gjøres attraktive og tilby bolig- og livsforms-situasjoner som på alle måter er konkurransedyktige med objekter i boligfeltene.

Samtidig har boligbygging i stor grad vært utbygger og markedsstyrt og ansvaret for boligpolitikken har vært fragmentert fra det offentlige side. Boligpolitikk styres også i hovedsak av faktorer som ligger utenfor virkeområdet for offentlig planlegging, som eierskap, rammer for eventuell sosial boligpolitikk og boligaktørenes rolle. Som en del av tettstedsutviklingen bør kommunene se på seg selv som en aktiv boligpolitisk aktør, og utvikle en helhetlig kommunal boligpolitikk og en strategi/handlingsplan for å sette i verk boligpolitikken. Intensjonen er «Boliger for alle». Skal dette være mulig må det planlegges for det i den nære by- og tettstedsstrukturen og ikke

bare i knutepunkter. En viktig intensjon er å knytte boligpolitikken sammen med kommunens areal- og utbyggingspolitikk slik at den kan styrke tettstedene.

En prosessuell tilnærming, vil innebære at kommunene gjennomfører gode analyser av eksisterende kontekst og bruker denne informasjonen i den videre planlegginga. De lokale stedlige egenskapene er et utgangspunkt for å prege ny utbygging og gi den kvalitet. Kommunen må legge større vekt på områdeplanlegging (for eksempel ved hjelp av mulighetsstudier) og ikke bruke all kapasitet på diskusjon av prosjekter som utvikler legger fram. Regional planlegging bør i større grad rette seg inn mot å gi god veiledning enn å stille kvantitative krav

Diskusjonen må dreies fra å dreie seg fra krav til tetthet og kvantitet til å dreie seg om kvalitet. Tettstedene er forskjellige fra byene og skal tilby en annen livsform der en kombinerer det urbane og det suburbane. Behovet for forbilder er betydelig og fylke/kommune bør sett i gang pilotprosjekter, som utforsker program, livsform og arkitektur i hybride boligprosjekter. Fylkeskommunen bør tydeliggjøre og utvikle sin rolle som veileder, gjennom å fasilitere tilgang til veiledningsmateriale (forbilder, metoder, teknikker, prosess) og – eventuelt – ved å støtte etablering av et interkommunalt faglig råd som kan fungere rådgivende ved diskusjoner omkring områdeutvikling og arkitektur.

Noter

¹ Deler av denne teksten er bearbeidet fra rapporten B+E, LPO, *Byboliger og områdekvalitet. Dokumentstudie. Innspill til regional plan for Rogaland*. Stavanger: Rogaland Fylkeskommune, nov. 2019.

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunalplanlegging-20192023/id2645090/>

³ Strand, A. (2014). «Oppdaterte retningslinjer, men vil de vise seg mer effektive?». *Samferdsel*, TØI, publisert 21.10.2014

⁴ Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging fastsatt ved kgl. res. av 26.09 2014, jf. plan- og bygningsloven av 27. juni 2008, § 6-2 legger viktige rammer for regional og kommunal boligplanlegging. Målsettingen er at planlegging av arealbruk og transportsystem skal fremme samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, god trafiksikkerhet og effektiv trafikkavvikling. Planleggingen skal bidra til å utvikle bærekraftige byer og tettsteder, legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling, og fremme helse, miljø og livskvalitet.

⁵ Klimaforliket fra 2012 er det folkelige navnet på Stortingets Energi- og miljøkomité sin innstilling (Innst. 390 S (2011–2012)) ved behandling av klimameldingen (Meld. St. 21 (2011–2012)).

⁶ Prop. 1 S (2012-2013) Miljøverndepartementet).

⁷ *Den moderne bærekraftige byen* (2012). Miljøverndepartementet. En av forfatterne til denne artikkelen (koe) var medlem av dette utvalget.

⁸ Statens Vegvesen (2018). *Byutredninger, oppsummering av hovedresultat av 8 byutredninger*. Rapport, 25.01.2018.8 https://www.ntp.dep.no/By/Byutredninger/_attachment/2145595/binary/1232192?_ts=16132856b20.

⁹ *Byutredninger Oppsummering av hovedresultater for åtte byområder* (2018). Statens Vegvesen Rapporter, Vegdirektoratet Styrings- og strategistaben, Byutredninger, 25. januar 2018.

¹⁰ Strand, A., Engbretsen, Ø. et al. (2013). *Transportkonsekvenser av ulike utbyggingsalternativer i regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. TØI rapport 1267/2013.

¹¹ Tennøy, A., F. Gundersen, O. H. Hagen, M. Knapskog, T. P. Uteng (2017). *Transport- og klimaeffekter av knutepunktfortetting i Bergen, Kristiansand og Oslo*. TØI rapport 1575/2017.

¹² Tønnesen A. (2018). *Byvekstavtalene - Balansekunst for nullvekst*, TØI, 22.05.2018.

¹³ Referanse for denne påstanden er de intervjuene vi gjennomførte med Akershuskommuner i 2018 og samtaler med planleggere i Akershus fylkekommune.

¹⁴ Tennøy, A., K. V. Øksenholt, J. Aarhaug, (2013). *Miljøeffekter av sentral knutepunktutvikling*. TØI rapport 1285/2013.

¹⁵ Prosent BRA beskriver forholdet mellom bruksarealet for bebyggelsen og tomtearealet.

BRA er et egnet måltall i situasjoner der en ønsker klare styringsparametra for volum og høyde og måler dette i forhold til tomtestørrelse. Diskusjon om BRA blir særlig meningsfull i reguleringsplanlegging der program foreligger og der det også er klarlagt hva det større området tilbyr av utearealer, byrom og grønnstruktur.

¹⁶ Områdeutnyttelse/områdetetthet innebærer at BRA diskuteres for et helt område (inkludert alle byrom) og er et operasjonelt måltall i områderettet planlegging.

¹⁷ Oslo og Akershus fylkeskommune (2018), *Veileder. Fortetting og transformasjon med bykvalitet i bybåndet. Oppfølging av regional plan areal og transport i Oslo og Akershus*. Oslo og Akershus fylkeskommune.

¹⁸ Plathe, E. (2018). *Kommunene som aktiv boligpolitisk aktør*. KS, FoU, Asplan Viak, 07.09.2018

¹⁹ Bergen kommune, Byarkitekten (2019). *Arkitektur og byformingsstrategi*. Bergen: Bergen Kommune.

<https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/byarkitekten/11689/article> 161088

²⁰ Kleven T. (2011). *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging. Norsk kommuneplanlegging 1965–2005*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.

- ²¹ Innsigelser tar selvfølgelig tid og regjeringspartiet Høyre (og den tidligere samarbeidspartneren Fremskrittspartiet) er opptatt av effektiv i offentlig areal- og byggesaksbehandling. Nå foreslår regjeringen at kommunene i en del saker ikke skal underlegges fylkesmannen i si bruk av bygningsloven.
- ²² Rambøll (2017). *Storbyområdene - kvantifisering av gjeldende arealplaner og befolkningsomfordeling*, Kommunaldepartementet, rapport, 22.03.2017.
- ²³ Ellefsen, K. O. og H. Weider Ellefsen (2020). *Med altoverveiende mål om bymessighet*. Nytt Norsk Tidsskrift, 3.2020.
- ²⁴ Tennøy et al. (2017).
- ²⁵ Christiansen, P., T. E. Julsrud (2014). *Effekter av Gjensidiges omløslisering fra Lysaker til Bjørsvika*. TØI rapport 1344/2014.
- ²⁶ Plathe (2018).
- ²⁷ Tandberg, E., O. J. Klakegg, S. Nilsen, L. Thorvaldsen og H. Vennemo. (2019) *Nyttestyring av offentlige investeringsprosjekter*. Concept-programmet. Arbeidsrapport 2019-5
- ²⁸ Ref. Artikkelen «Et nytt norsk plansystem» (Ellefsen/Garnåsjordet) først i denne AHO-rapporten.
- ²⁹ Oslo kommune og Akershus fylkeskommune (2015). *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. Vedtatt i kommunen og fylkeskommunen i desember 2015.
- ³⁰ To veiledere foreligger, begge utviklet og publisert for bruk i oppfølging av plan for areal og transport i Oslo og Akershus. *Grønn grense i regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* (2018). Akershus fylkeskommune. Denne veilederen beskriver metodikk for å sette grønne grenser. *Fortetting og transformasjon med bykvalitet i bybåndet. Prosesser og virkemidler* (2019). Oslo kommune. Denne veilederen viser eksempler på hvordan planlegging kan gjennomføres innenfor grønne grenser og beskriver mål og metoder i arbeidet.
- ³¹ Se vedlagt referanseliste for forskningsprosjektet Urban EEA.
- ³² Kommunene er Eidsvoll, Ullensaker, Nes, Nittedal, Ås, Bærum og Nesodden.
- ³³ Ellefsen, K.O. (2001) «Alternative Models for Spatial Urban Development: Policies for the City of Oslo and the Region of Viken. Andersson H., G. Jørgensen, D. Joye og W. Ostendorf. red. *Change and Stability in Urban Europe – Form, Quality and Governance*. Aldershot: Ashgate, 67–96.
- ³⁴ Juel-Christiansen, C. (1985). *Monument og Niche*. København: Rhodos.
- ³⁵ Fortier, B. (1993). «La città senza agglomerazione». *Casabella*. vol. 599.
- ³⁶ McGee T. G. (2017) “Desakota”, Wiley online library.
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/9781118786352.wbieg0934>
- ³⁷ Dematteis, G. og F. Governa (2001). «Urban Form and Governance: The New Multi-centered Urban Patterns.» Andersson H., G. Jørgensen, D. Joye og W. Ostendorf. red. *Change and Stability in Urban Europe – Form, Quality and Governance*. Aldershot: Ashgate, 27–45.
- ³⁸ Secci B. «Le trasformazioni dell’habitat urbano». *Casabella*, vol. 600.
- ³⁹ Ellefsen K. O. «What is new and what is not new in urban systems”, *Byggekunst*, vol. 7.
- ⁴⁰ Østerberg, D. (1998). *Arkitektur og sosiologi i Oslo – en sosiomateriell fortolkning*. Oslo: Pax Forlag.
- ⁴¹ Det finnes få vitenskapelige arbeider om disse «vegkryssene», men de er mye omtalt i litteraturen, bl.a. av forfattere som Alf Prøysen og Vidar Sandbekk. En aktuell beskrivelse av bygda og vegkrysset Byflaten i bygda Veldre nord for Brumunddal gis av Bjørn Hatterud (2020). *Mjøsa rundt med mor*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- ⁴² Ellefsen K. O. (2000) «Norske tettsteder som planproblem». Fiskaa, Helge og T. Skjeggedal (red.) *Planlegging og bærekraftig utvikling*. Trondheim: Akademisk forlag.
- ⁴³ Ellefsen K. O. og H. Weider Ellefsen (2020). «Med altoverskyggende mål om tetthet». *Nytt Norsk Tidsskrift* nr. 3/2020.
- ⁴⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019 – 2023*. Vedtatt ved kongelig resolusjon 14.05.2019.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunalplanlegging-20192023/id2645090/>
- Artikkelen «Et nytt norsk plansystem» i denne rapporten diskuterer «Nasjonale forventninger» mer inngående.
- ⁴⁵ Denne argumentasjonen diskuteres i artikkelen referert til i note 15.
- ⁴⁶ Kleven T. (2011). *Fra gjenreising til samfunnsplanlegging. Norsk kommuneplanlegging 1965 – 2005*. Trondheim: Tapir akademisk forlag
- ⁴⁷ 2015 <https://www.akershus.no/Ansvarsomrader/Samferdsel/Samferdselsplanlegging/Regional-plan-for-areal-og-transport-i-Oslo-og-Akershus/Arealbruk>
- ⁴⁸ Kartlegging av planlagte utbyggingsarealer i følge forrige generasjon av kommuneplaner ble gjort som del av Urban EEA.
- ⁴⁹ Bymiljøavtale mellom Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Staten 2017 -2023
<https://www.jernbanedirektoratet.no/contentassets/4f59fd62d6a047978625478502a862e8/bymiljoavtale>
- ⁵⁰ https://www.regjeringen.no/contentassets/201e42e84c7a4e66b927e86c970c366d/byutviklingsavtale_oslo_kommune_og_akershus_fylke.pdf3.
- ⁵¹ Lov om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (Markaloven) LOV-2009-06-05-35, iverksatt 1.9.2009.
- ⁵² Tennøy, A. og M.K. Rynning (2018), *Effekter av sentral og ikke-sentral lokalisering av jernbanestasjoner*. Oslo: Transportøkonomisk institutt, TØI-rapport 1626/2018.
- ⁵³ BRA beskriver bruksareal for bebyggelse på tomt målt mot tomtestørrelsen. BRA er et egnet begrep i områder der utvikling skjer tomtevis. Dette angis som prosent av det totale tomtearealet. OU angir hvor mye som kan bygges innenfor et utviklingsområde som helhet. Dette angis i prosent av det totale områdearealet.
- ⁵⁴ Se for eksempel parallelloppdragene for Tangen i Nesodden kommune:
<https://www.nesodden.kommune.no/siste-nytt/parallelloppdrag-tangen-sentrum-innleverte-oppdrag-fra-arkitekt-teamene.226040.aspx>

-
- ⁵⁵ Undersøkelsen omfatter intervju med planleggere, innsyn i de fylkeskommunale diskusjonene om anvendelse av ATP i kommunene, og tilgang til kommunenes planmateriale. Alle de tre forfatterne bak artikkelen deltok i intervjuene og den øvrige innsamlingen av materiale.
- ⁵⁶ Alle prognoser for folketallsvekst i kommunene som nevnes her, er hentet fra SSB prognoser i 2018. Senere prognoser er foreløpig ikke tilgjengelige.
- ⁵⁷ Intervjuobjekter ble valgt etter diskusjon med kontaktpersoner fra Akershus Fylkeskommune.
- ⁵⁸ Bærum kommune, Langsiktig vekstgrense, <https://www.barum.kommune.no/innsyn/politikk/wfdocument.as-hx?journalpostid=2016235653&versjon=1&variant=A&>
- ⁵⁹ Røed J. (2019). *Hvordan forstås grønn grense av planleggere i kommunen*. Masteroppgave NMBU. Fakultet for landskap og samfunn.
- ⁶⁰ Ibid, sitert fra oppgavens «abstract».
- ⁶¹ Hansen F., D. Barton, M. Novell og Z. Cimbuova (2019). *Mapping urban tree canopy cover using airborne laser scanning – applications to urban ecosystem accounting for Oslo*. NINA Report 1677. Oslo: Norwegian Institute for Nature Research.
- ⁶² Lucarelli, M. og P, G, Røed (2016). «Introduction. Nature, Urbanism and Livability» I Lucarelli, Røed (red.), *Green Oslo, Vision, planning and discourse*. London, New York: Routledge,
- ⁶³ Overskriften referer til Ellefsen og Weider Ellefsen (2020), ref. Note 15.
- ⁶⁴ Erik Plathe, asplan-viak (2018). *Kommunen som boligpolitisk aktør*. Oslo: Kommunenes sentralforbund, FoU.
- ⁶⁵ Strand, Ø. Engebretsen, et al. (2013). *Transportkonsekvenser av ulike utbyggingsalternativer i regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. TØI rapport 1267/2013.
- ⁶⁶ Oslo kommune (2019). *Fortetting og transformasjon med bykvalitet i bybåndet. Oppfølging av regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*.
- ⁶⁷ Empirien bak denne studien finnes i de problemnotatene som ble laget til regionplanprosessen og de forslagene til plan som nå (juni 2020) er ute på høring:
- B+E, LPO (2019), *Dokumentstudie. Bomiljø og Kvalitet. Innspill til regional plan for Rogaland*. Rogaland fylkeskommune. november 2019.
 - B+E, LPO (2019), *Bomiljø og kvalitet – livskraftige nabolag. Forslag til retningslinjer*. Rogaland fylkeskommune, november 2019.
 - *Bomiljø og kvalitet. Regionplan for Jæren 2050*. Notat fra Rogaland fylkeskommune, februar 2020.
 - *Regionalplan for Jæren 2050. Felles plan for en bærekraftig og endringsdyktig region*. Rogaland Fylkeskommune. Høring fase 2 - mars 2020
 - *Veileder. Bymessig fortetting på Jærsk*. LPO og B+E, juli 2020.
- ⁶⁸ Bergsgard, Unnleiv (1992). *Det regionale samarbeidet på Jæren, 1962–1992*. Stavanger: Forus forlag.
- Bergsgard, Unnleiv (1986). «Stavanger og Jæren – et stykke norsk planhistorie», *Byggekunst*, nr. 1, 1986, s. 16–23.
- ⁶⁹ Smith – Wergeland Kulturbyrå (2018). *En historie for fremtiden: Jæren i et kultur- og planhistorisk perspektiv*. Perspektiv 2050, Scenarier for Jæren. S.18–23.
- ⁷⁰ Amdam, Roar (2003). *Legitimerande regional planlegging*. Høgskulen i Volda, Møreforskning Volda, Forskningsrapport nr. 50.
- ⁷¹ Rogaland fylkeskommune (2013). *Vilje til vekst, Regionplan for Jæren 2013 – 2040*, vedtatt 22.10.2013. https://www.rogfk.no/_f/p1/i0a4db2a9-eabc-4b9f-a355-c1c23d2e0174/regionalplan-for-jaren-2013-2040.pdf
- ⁷² Rogaland fylkeskommune (2019). *Regionalplan for Jæren 2050 Felles plan for en bærekraftig og endringsdyktig region* Vedtatt i fylkestinget, 12. juni 2019 https://www.rogfk.no/_f/p1/iad3e35a7-8b66-466d-9c4d-9c7842910d47/rp_jaren_vedtatt-120619.pdf
- ⁷³ s.47 i planen.
- ⁷⁴ Det er noe uklart hvilke vurderinger av potensiale og framtidig tetthet i utbygging dette bygger på.
- ⁷⁵ % BRA står for forholdet mellom Bruksareal for bebyggelse på en tomt (BRA) og Tomtearealet x100.
- ⁷⁶ Rogaland fylkeskommune (2017), *Bomiljø og kvalitet*. Notat 25.8.2017.
- ⁷⁷ Disse pilotstudiene ble gjennomført som del av konsulentarbeidet for Rogaland fylkeskommune og oppsummert i eget notat. På grunn av at informasjon og vurderinger lett kan føres tilbake til fagfolk som ble intervjuet i de enkelte kommunen, er notat ikke offentlig tilgjengelig.
- ⁷⁸ Rambøll (2017). *Storbyområdene – kvantifisering av gjeldende arealplaner og befolkningsfordeling*. 22.03.2017.
- ⁷⁹ KAP, Kontor for arkitektur og planlegging (2019). *Båndbyen Sandnes og Stavanger*. Stavanger: KAP, aktuell byplanavis 7.3.2019.
- ⁸⁰ Ellefsen, K. O. og Ellefsen H. Weider (2020), «Med altoverskyggende mål om tetthet». *Nytt norsk tidsskrift*. 3.2020.
- ⁸¹ BRA er et egnet begrep i områder der utvikling skjer tomtevis. Dette angis som prosent av det totale tomtearealet. OU angir hvor mye om kan bebygges innenfor et utviklingsområde som helhet. Dette angis i prosent av det totale områdearealet.

AHO RAPPORT 2

Denne forskningsrapporten inneholder artikler som bygger på empiri fra forskningsprosjektet Urban EEA (Urban Experimental Eco system Accounting) finansiert av Norges forskningsråd. NINA (Norsk institutt for naturforskning) ved David Barton, har ledet prosjektet. SSB (Statistisk Sentralbyrå) og AHO (Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo) har vært partnere i prosjektet. Urban EEA har dreid seg om verdsetting av naturgoder (Eco system Services) og utvikling av naturregnskap for byer. I en del av prosjektet er dagens arealbruk og prinsipper for planlegging og arealbruk i Osloregionen studert. Dette, sammen med andre studier som er gjennomført om norsk stedlig og regional planlegging, danner grunnlag for artiklene i rapporten.

Om forfatterne:

Karl Otto Ellefsen er tidligere rektor og Professor Emeritus ved AHO, og har vært tilknyttet Urban EEA som forsker. Halvor Weider Ellefsen, arkitekt PhD, har vært tilknyttet Urban EEA som forsker og har fungert som redaktør for denne rapporten. Per Arild Garnåsjordet er tidligere konsernsjef i Asplan Viak og forsker ved forskeravdelingen ved SSB. Espen Aukrust Hauglin er arkitekt og har vært tilknyttet Urban EEA som forsker. Hauglin er stipendiat ved AHO.

AHO rapport er Arkitektur og designhøgskolen i Oslos rapportserie som formidler aktuell forskning og undervisning som foregår ved skolens institutter. Denne rapporten er nummer 2 i serien. Sitering av arbeidet: Ellefsen, K. O., H.W. Ellefsen, P.A. Garnåsjordet, E.A. Hauglin. (2020) Mot en grønn areal- og regionplanlegging: Tendenser i det norske plan-systemet. AHO Rapport 2020:1

AHO 2020 ISSN 2703-691X