

Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon	1
1.1	Problemstilling og begrunnelse	2
1.2	Relevans.....	4
1.3	Avgrensning.....	5
1.4	Motivasjon og ide	7
1.5	Struktur på oppgaven.....	8
2	Metodiske tilnærminger	9
2.1	Vitenskapsteoretisk posisjonering	9
2.2	Dokumentanalyse	11
2.2.1	Diskurs – det enkle og vanskelige begrepet	11
2.2.2	Hvordan blir problemer presentert?	13
2.2.3	Dokumenter som datagrunnlag	14
2.3	Observasjon	15
2.3.1	Arenaer for observasjon i prosjektet	15
2.3.2	Personvern for møtedeltakere.....	16
2.4	Intervjuer	16
2.4.1	Mindre strukturerte intervjuer	17
2.4.2	Utvalg av intervjuobjekter.....	17
2.4.3	Hensynet til personvern.....	19
3	Kontekst	20
3.1	Drammen og Lier.....	20
3.2	Bærum	21
3.3	Mosseregionen.....	22
3.3.1	Moss	23
3.3.2	Halmstad og gamle Rygge	24
3.3.3	Råde.....	25

3.3.4	Våler	25
4	Teoretiske perspektiver	26
4.1	Poststrukturalisme	26
4.1.1	Sosialkonstruktivismen	27
4.1.2	Diskursanalysens mange varianter og problemer.....	28
4.1.3	Kampen om diskursene – agonismen.....	29
4.1.4	Diskursanalysen hos Bacchi.....	31
4.2	Premisser i konseptet kompakt byutvikling.....	32
4.2.1	Arealeffektivitet	34
4.2.2	FNs bærekraftsmål	34
4.2.3	Knutepunktstrategi	35
4.2.4	Jordvern.....	36
4.2.5	Sosial bærekraft.....	37
4.3	Maktperspektiv	37
4.3.1	Hierarkisk og etablert makt.....	38
4.3.2	Makten er over alt	38
5	Diskursanalyse av arealeffektive strategier i arealplanlegging	40
5.1	Hva er ‘problemet’ presentert som?	41
5.1.1	Fjordbyen i Drammen – urbanitet fra null til hundre	41
5.1.2	Bærum – mellom krav til vekst og ønske om bevaring.....	44
5.1.3	Mosseregionen	47
5.1.4	Sentrum-periferi	50
5.2	Hvilke forutsetninger eller antagelser ligger til grunn for fremstillingen av ‘problemet’?	51
5.2.1	Planretningslinjer – faglig grunnlag eller politisk retning?.....	52
5.2.2	Fjordbyen	54
5.2.3	Bærum – ulike innganger til befolkningsvekst	54

5.2.4	Våler – bygdespredning	57
5.3	Hvordan har denne fremstillingen av ‘problemet’ kommet i stand?	62
5.3.1	Medvirkning i planprosesser	62
5.3.2	Offentlig styring og aktive private aktører	65
5.3.3	Fjordbyen – styring og aktive aktører	65
5.3.4	Våler – sentrumsutvikling i tettsteder	67
5.4	Hva er ikke problematisert i denne fremstillingen av ‘problemet’?	70
5.4.1	Fjordbyen – innenfra og ut eller utenfra og inn?	70
5.4.2	Bærum – når man ikke må be om vekst, men får krav til vekst	72
5.4.3	Skala i kompakt utvikling	75
5.5	Hvilke effekter er produsert gjennom en slik fremstilling av ‘problemet’?	77
5.5.1	Demokratiske underskudd	78
5.5.2	Offentlig styring – mellom styrking og svekkelse	80
5.5.3	Tilpasning av kompakt utvikling til egen skala	84
5.6	Hvordan og hvor har denne fremstillingen av ‘problemet’ blitt produsert, formidlet og forsvart?	86
5.6.1	Det ubestridelige faktum	87
5.6.2	Det salgbare	89
5.6.3	Maktpotensialet på flere nivåer i planprosesser	92
6	Oppsummering	98
	Referanseliste	101

Sammendrag

Kompakt utvikling har blitt et av planfagets viktigste svar, på hvordan både byer og tettsteder skal besvare utfordringene gitt av konsepter som bærekraftig utvikling. Det blir et stadig mer aktuelt tema, som først og fremst knyttes til klimautfordringer og behovet for å redusere utslipp av klimagasser. Krav fra FNs bærekraftsmål gjør at tydelige svar kreves fra planarbeid i både stor og liten skala, statlige planretningslinjer gir en retning. Klimautfordringene er ikke det eneste grunnlaget for kompakt utvikling; arealforbruk, jordvern og sosial bærekraft bidrar også som argumenter. Denne retningen konkretiseres gjennom regionale planer, dokumenter gjennomarbeidet og vedtatt av både sentrale og lokale myndigheter. Her defineres vekstgrenser i kartet og tallfestete fordelinger av vekst mellom ulike steder og regioner. Dette har en forpliktende effekt og tydelige signaler sendes til alle aktive aktører, både forslagsstillere og lokale myndigheter. Denne studien har undersøkt hvordan kompakt utvikling er operasjonalisert innen et utvalg rundt Oslofjorden, fra i øst i Drammen, videre mot hovedstadens utkant i Bærum, til Mosseregionen hvor urban tilnærming møter rural tilpasning. Dette er analysert gjennom diskursanalytiske metoder. Studien finner at konsepter som fortetting, knutepunktstrategier og sentralisering er viktige byggesteiner i kompakt utvikling, de gjør seg gjeldende i et bredt spekter av planarbeid. Det tilsier at den hegemoniske posisjonen til kompakt utvikling konsolideres på flere områder, samtidig som den utfordres. Noen ganger utfordres konseptet eksplisitt, men ikke så ofte. Posisjonen til konseptet utfordres oftere implisitt, på en kompleks måte der nasjonale mål står i en spenning til lokale mål. Demokratiske tilnærming er et viktig tema som berøres, samt forholdet til maktposisjoner. Siden kompakt utvikling er operasjonalisert over et såpass stort spekter geografisk, så stiller det også spørsmål til forholdet til skala i planarbeidet. Hva er nullpunktet for utvikling? Hva er stort og hva er lite? Dersom man ikke legger skala til grunn, så undergraver man kanskje noe av grunnlaget for kompakt utvikling. En kan besvare dette med at det krever lokal tilpasning, men er det et tilstrekkelig svar? Et av poengene i denne studien er å utfordre den potensielle konklusjonen. Operasjonaliseringen av konseptet avdekker også politiske undertoner, et faglig og politisk skille er krevende i alle fremstillinger som behandler disse temaene. Det peker mot at kompakt utvikling ikke er et apolitisk konsept, det gir en retning for areal- og samfunnsplanlegging. Dette skaper spenningsfelt som orienterer seg i en flerdimensjonal spagat; mellom det demokratiske, politiske og vitenskapsteoretiske perspektivet.

Forord

Et *kompakt* forord, som vil gjøre *transportetappen* mer *effektiv* mot masteroppgavens indre *knutepunkt*.

Størst takk går til min nærmeste lagspiller i livet, Trine. Hun lar meg holde på med dette, ikke uten kritikk, men med (tidvis) tålmodighet og avlastende bidrag i hverdagen. Nå er det på tide å roe seg ned og dempe progresjonen av studiepoeng. I alle fall inntil videre...

Stor takk til Torill Nyseth, som veileder. Den som ikke har opplevd store oppturer og nedturer med frustrasjon har ikke skrevet en masteroppgave. En går gjennom perioder av både lite produktivitet og perioder hvor alt går på smurte skinner. Når man holder på med arbeid av en viss størrelse, så er det vanskelig å vurdere arbeidet sitt selv når en står midt oppi det. Derfor er enhver positiv kommentar en stor oppmuntring, som gir drivstoff (ikke fossilt) til å dure på videre, så takk igjen for det.

Uten videre køddannelser, måtte leseren ha en god og grønn reise videre i dette stoffet.

Ola Torstein Endresen

10.05.2023

1 Introduksjon

FNs klimapanel (2023) har levert rapporter i flere år allerede, som tilsier at menneskeskapt aktivitet har resultert i dramatiske påvirkninger av klimaet. En kan luke ut enkelte komponenter av samfunnet, som oljeindustrien eller bilbruk som syndere i systemet. Dette henger likevel sammen med hvordan hele samfunnet er organisert, der alle komponenter bidrar i stort og smått. Når disse problemene adresseres og analyseres, så ser man gjerne for seg en bedre organisering av samfunnet. Her er planfaget sentralt, som har et potensiale til å påvirke hvordan strukturen i samfunnet legges, på sin måte. Hvordan vi planlegger arealbruken henger tett sammen med de fleste andre betydningsfulle institusjoner i samfunnet. Det henger sammen med demokratisk tilnærming, helsesektoren i form av hvor vi har helsetjenester og hvor det finnes arbeid. Man kan finne nær sagt uendelige sektorer av samfunnet som knytter seg til arealbruk, både primært og sekundært. Samfunnsplanlegging og arealplanlegging er derfor av stor betydning i denne sammenhengen og kan påvirke problemer som klimautfordringen.

For å få til en endring, så foreslår FN's bærekraftsmål (2023) at det planlegges for mer 'bærekraftige byer og lokale samfunn'. Dette adresseres i diskursen om kompakt utvikling gjennom en rekke konkrete virkemidler og konsepter, som i stor grad også henger sammen. Knutepunktstrategier handler om å sentralisere mot en kjerne som kan tilby korte avstander mellom bolig og arbeid eller skole. Kostbar infrastruktur som kollektivtransport er tenkt plassert sentralt i disse knutepunktene, slik at flest reiser foregår som *grønn mobilitet* og færre reiser må tas med ineffektive transportmidler som kan skape køer og fossile utslipp (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2014).

For å få til disse endringene, så må en noen ganger dekonstruere fysisk for å rekonstruere gjennom transformasjon. I analysen av prosessene handler det også om å dekonstruere, men da konsepter og begreper, ikke fysisk altså, men språklig. Det handler også om en dekonstruksjon av forståelser og tolkninger. Hvordan skal endringer foregå? En kjerneide som kompakt utvikling hviler på, det er å sentralisere mot knutepunkt, som allerede reiser spørsmål og spenninger. Hvilket sted er stort nok til å bestå? Hvilke steder er for små og ineffektive for fremtidig utvikling? Hvilken skala gir føringer for å besvare disse spørsmålene? Kanskje kan ingen klare svare på disse spørsmålene, men samfunnet må likevel finne en måte å tilnærme seg dem på. Denne tilnærmingen kan ses på som vitenskapelig tilnærming eller fremstilling av ulike narrativer, som bygger på diskurser. Dersom en diskurs

blir fullstendig dominerende, så er det kanskje ikke spillerom for å utfordre den. En alternativ strategi er da heller å trekke den inn i sitt eget rammeverk, som en ressurs.

En viktig fremstilling handler om vekst, som kan være både økonomisk eller som befolkningsvekst, kanskje også fremstilt som en kombinasjon. En beslektet fremstilling sier at samfunnet drives fremover gjennom utvikling. Det kan være i form av at arbeidsplasser skapes ved å det legges til rette for næring. Arbeidsplasser kan gi grunnlag for utvikling av flere boliger og befolkningsvekst. Begge deler kan gi grunnlag for utvikling av infrastruktur som veier, gang- og sykkelvei eller kollektivtrafikk. Dette er et viktig grunnlag for *vekstdiskursen*, men den brukes ikke likt over alt og makten til å definere diskursene er asymmetrisk fordelt mellom aktørene. Det ene kan brukes for å begrunne det andre. Man kan si at boliger er nødvendig for at et lokalt næringsliv skal være levedyktig. Samtidig kan man også snu på det, et samfunn uten næringsliv har mindre aktivitet og vil kunne resultere i fraflytting. Mangel på infrastruktur vil kunne begrense samfunnet til dem som kan transportere seg selv på en trygg måte. Her er det mange problemer, men for hvem er det et problem? Filosofiske og kanskje matematiske problemer kan være universelle. Problemer i slike planrelaterte temaer er ikke universelle, de er konkrete i tid og rom, tilknyttet konkrete aktører.

Kravene til samfunnsutviklingen skjerpes av at plan- og bygningsloven (2008) krever at utviklingen skal være bærekraftig. Planmyndighetene krever at utbygging planlegges i tråd med sentrale planretningslinjer (2014). Dermed kan ikke utbyggere og utviklere i samfunnet kun forholde seg til vekstdiskursen og proklamere at det bidrar til samfunnsutviklingen. Denne aktiviteten må også legitimere seg som en bærekraftig aktivitet, men det foregår på svært ulike måter. Derfor kan begrepene bli «elastiske», de strekkes mellom ulike spenningsfelt og blir tilpasset utvikling på tvers av flere dimensjoner, både ruralt og urbant.

1.1 Problemstilling og begrunnelse

Den konkrete problemstillingen som vil undersøkes i dette prosjektet er formulert som følger; *Hvordan brukes og tilpasses diskursen om kompakt byutvikling på måter som problematiserer ulik skala?* Dette tilknyttes flere spenningsfeltet som sentrum-periferi, i spekteret mellom rurale og urbane områder. Problemstillingen utfordrer også den demokratiske og politiske dimensjonen. Samtidig som den også utfordrer vitenskapsteoretiske perspektiver og maktpotensiale i ulike roller.

Begrepet «kompakt byutvikling» er det mest brukte når dette konseptualiseres. I dette prosjektet vil det diskuteres hvordan begrepet «strekkes» mellom både rurale og urbane områder, derfor begrenses ikke begrepet til byer. Her vil kompakt utvikling eller kompakte strukturer brukes i det følgende, uten at begrunnelsen for begrepene av den grunn endrer seg nevneverdig. Planarbeid både i byer og distriktene tar opp i seg denne begrepsbruken. Kompakt utvikling brukt i både byer og tettsteder, blir som en strikk som må være elastisk, konseptet aktualiseres i nær sagt alt planarbeid. Det gjør bruken veldig forskjellig. Dermed er dette en diskurs som på en måte sikter mot samme målsettinger, men det mangler noe viktig i denne ulike bruken, nemlig noe om skala. Det vil si at en diskursanalyse kan fange opp hvordan og hvorfor konseptet strekkes på denne måten, mellom forskjellige dimensjoner.

Begrepet skala gir assosiasjoner til musikkteorien, men kan plasseres i det fleste faglige tilnærminger. Hva betyr skala her? En tittel på et webinarforedrag var formulert 'Hvor høyt må vi bygge for å redde verden?'. Tittelen var både humoristisk og provokativt ment, men gir nærmest en umiddelbar intuitiv forklaring på hva skala peker mot i denne sammenhengen. Nullpunktet er ved bakkenivå, hvor høyt skal man før målsettingen om kompakt utvikling er nådd? Dette er forenklet, kompakt utvikling handler om mye mer enn høyden og fortetting av bygningsmasse. En kan utvide forståelsen i større perspektiv og det skal straks bli mer enn komplekst nok. Hvor mange boligenheter skal det være på et gitt antall m² eller km²? Hvilke krav settes til knutepunkter? Hvor «grønn» skal grønn mobilitet være? Disse spørsmål blir betente når de kan tolkes mer direkte. Hvilke steder egner seg for videre utvikling og ikke? Det er krevende å sette definitive grenser som svar til disse spørsmålene. Det enkle svaret er at det må tilpasses lokalt, da har man ikke tråkket på mange tær og frikjøpt seg fra mye tungt ansvar. Samtidig kan det etterlate en del utfordringer, som vi kommer nærmere inn på i noen eksempler etter hvert. Det er ikke dermed sagt at det ikke gjøres forsøk på å sette slike definitive grenser, noe vi også kommer tilbake til.

Norge er relativt sett et ganske spredt bebodd land, med store avstander. Dette kan man på den ene siden hevde, basert på f.eks. antall innbyggere per kvadratmeter. På den andre siden, er mer enn 80 prosent av befolkningen bosatt i byer og tettsteder, hvilket indikerer at Norge er et relativt urbanisert land (FN, 2023). Likevel er det en del utfordringer på veien her. I en global kontekst er de fleste norske byer likevel små, det samme gjelder mange tettsteder. Dessuten er det som kjent et langstrakt land, det vil si at det er store avstander. Det finnes mye i planretningslinjene fra myndighetene som peker på målsetninger. Likevel sies det ganske lite om hvilken skala man skal dimensjonere etter. Derfor blir mulighetsrommet stort

når målsetningene tilpasses til både nasjonal, regional og kommunal skala. Det er både en bevisst strategi, men samtidig kanskje ikke uproblematisk. Her skal vi se på noen av utfordringene ved nettopp det.

Innen planfaget kan kompakt utvikling kalles en *hegemonisk diskurs*. Det å benevne det slik, vil kanskje ikke alle være enige i, gitt konteksten av klimautfordringer. Det antyder at retningen mot kompakt utvikling ikke nødvendigvis er den eneste veien å gå. Det antyder at andre diskurser kan være vel så legitime. Her er det spenningsfelt mellom flere tilnærminger og diskurser. I hvilken grad er kompakt utvikling en faglig diskurs og i hvilken grad er det politisk? Dette prosjektet vil ikke ha som utgangspunkt å stille store spørsmålstegn ved kompakt utvikling som retning, men heller analysere forståelsene av hva som ligger bak bruken, i et bredt spekter. Her blir det lagt til grunn at prinsippene er nedfelt i de statlige planretningslinjene (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2014) og dermed har en styrende posisjon. Dette relaterer seg til en problemstilling som prosjektet vil komme inn på gjennom flere vinkler, det er ulike maktperspektiver innen styring. Dette blir et tema både i teoridelen og analysedelen. Videre er det ikke minst det nær sagt alltid tilstedeværende spenningsfeltet, mellom offentlig eller privat styring. Man også kalle det markedsløsninger, mot *en* retning og regulert utvikling, den andre retningen, noe som åpner for en debatt om begrepene. En kan legge mye ulikt i begrepet «marked» og mye i «offentlig» styring. I norsk planlegging har hybride løsninger etablert seg, noe vi kommer tilbake til.

1.2 Relevans

Diskusjoner om bærekraftig utvikling og hvilke bidrag arealplanlegging kan ha i den forbindelse, har vært aktuelle i en årrekke. Aktualiteten har likevel tiltatt de senere år. Lovarbeidet adresserte i til ny plan- og bygningslov (2008). Det resulterte i at formålsparagrafen konkretiserte dette, 'Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner' (Plan- og bygningsloven, 2008, §1-1). Hva som er det beste og hvordan en operasjonaliserer dette, forblir likevel udefinert. Nettopp det er noe av utfordringen, det beskrives en retning å gå mot, men det mangler føringer for krav til tempo, utstrekning og skala.

Et forsøk på å konkretisere dette og få bakt inn intensjonene i konkrete planer, kom blant annet gjennom statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (2014). Dette ble et grunnlagsdokument for myndighetene til å fremme innsigelser mot konkrete detaljplaner i ytterste konsekvens. Det ble ikke minst også et grunnlag for

kommunene selv til å ta hensyn til retningslinjene i både kortsiktig og langsiktig planlegging. Flere fylkeskommuner har tatt dette grunnlaget videre inn i regionale planer, som også blir styrende for blant annet detaljreguleringer. Det kan også utarbeides konkrete prinsipper for utvikling, det kan implementeres i planstrategier og planprogrammer, men dette varierer mye. Noe planarbeid har utarbeidet helt konkrete tall og tydelig avgrenset soner for vekstgrenser, mens andre regioner har mer uklare forventninger til hvordan retningslinjer skal oppfylles på det detaljerte planet.

Denne tematikken er i seg selv derfor av stor relevans, for nær sagt alt planarbeid i Norge. Så er ikke Norge bare byer og urbane områder. Det vil si at en del av dette arbeidet kan settes på spissen i distriktene. Betyr dette at distriktene må legges ned? Det er neppe et tema noen politiker vil fremme. Hvis ikke, så er kanskje distriktene avhengige av en utvikling for å selv være levedyktige? Her kommer man fort mellom barken og veden når sentrale planretningslinjer skal ivaretas over hele spekteret. Det blir altså et viktig spørsmål om man ser dette fra et nasjonalt, regionalt eller lokalt perspektiv. Viktige tema blir hvilken skala som skal være førende for hvilken utvikling. Dette er dessuten ikke bare en diskusjon som angår distriktene, den er like relevant for urbane områder. Som grunnlag for kommunereformen av 2020, så var det et tydelig politisk mål å danne større kommuner. Det etterlater i planfaglig tilnærming noen sentrale spørsmål, som hver kommune sin utvikling, har alle en legitim rett på minst et eget sentrum som skal utvikles? I norsk sammenheng kan en potensiell konsekvens bli at man utvikler mange veldig små steder mot det man i planfaget kaller *sentrumsformål*, altså områder som er tenkt utviklet som et sentra i en eller annen form. Det vil i så fall kunne si at kommunestrukturer er viktige og kanskje også noe determinerende for utvikling. Alle disse spørsmålene er relevante for alle norske kommuner, ikke minst for klimaproblemet. Her møter planfaglige tilnærminger politiske spenninger, der lokale og nasjonale mål ikke nødvendigvis går hånd i hånd.

1.3 Avgrensning

Samfunnsvitenskapelige tekster har ofte ikke en skarp avgrensning, den ene problemstillingen går inn i den andre, dermed vil slike skiller ofte bli kunstige. Det går an å reflektere noe rundt dette likevel. Her er det også at det er en rekke tema man kunne kommet inn på, men dette er bevisste valg gjennom følgende avgrensning. Man kan gjøre avgrensninger geografisk og tematisk, her følger noen ord om begge deler.

Geografisk er det gjort noen valg for å belyse problemstillingen. Denne avgrensningen er ikke knivskarp og kan dermed oppfattes som mindre tilfredsstillende. Hovedfokus vil være på det området som er presentert i kapittel 3 – totalt sett et større område i Viken fylke. I all hovedsak er det imidlertid konsentrert mot tre konkrete områder, Drammen/Lier i form av prosjektet Fjordbyen, Bærum som nabo til hovedstaden og Mosseregionen. Årsaken til disse utvalgte områdene er at de får frem spekteret i kompakt utvikling, hvordan problemer fremstilles ulikt, men like fullt bygger en begrunnelse for utvikling. Knutepunktstrategier og arealeffektivitet kommer til uttrykk på forskjellige måter. Urbane områder begrunner utvikling innad ulikt, men det blir også en kontrast mot rurale områder, som utviklingen i Våler kommune¹. Oppgaver som forholder seg til et mer begrenset område vil kanskje fremstå som mer ryddige og mer tilgjengelig for leseren. For å gjøre saken enda mer kompleks, så kommer en kort også inn på noen eksempler fra andre steder. Disse er innen Viken fylke sin avgrensning. Her går altså enkel avgrensning på bekostning av å få frem flere viktige poenger som relaterer seg til problemstillingen.

Tematisk knytter oppgaven seg tett på diskusjonen rundt kompakt byutvikling. Her vil denne ta retning mot hvordan ulike problemer fremmes for å styre og legitimere utvikling. Det vil da utkrystalliseres mot spenninger mellom by og land, hvordan dette temaet strekkes i begrepsbruken for å få gjennomslag for politikk. Her kommer en også noe inn på struktur som kommunegrenser og regionale grenser. Det blir ingen omfattende diskusjon av kommune- eller regionreformen, men potensielle effekter mot mål som arealeffektivitet vil bli analysert. Kompakt byutvikling er mye omtalt, også i både masteroppgaver og artikler. Tidligere mastergrader har ofte diskutert problematikk som stedsidentitet opp mot dette (Dørlør, 2018; Dugstad, 2022). Det vil i seg selv ikke være hovedtema her, selv om det ikke er et tema man kan komme helt utenom. Tilknyttet kravene fra kompakt utvikling, så er det ofte et nærliggende spørsmål om dette er en utvikling som er mer tilpasset byene enn rurale områder. Dette er noe av spenningsfeltet rundt hele problemstillingen. Dette vil vinkles i tråd med hvordan de sentrale planretningslinjene fungerer til å oppnå bærekraftsmål, som knytter dette spenningsfeltet både ruralt og urbant.

¹ Når Våler kommune nevnes i det resterende, så gjelder det til enhver tid Våler i Viken fylkeskommune (for øvrig også i «nye» og «gamle» Østfold). Det finnes enda en kommune med samme navn, Våler kommune i Innlandet, denne er ikke gjenstand for analyse her.

1.4 Motivasjon og ide

Denne oppgaven skal ikke ta for seg fritidsboliger eller hytteutbygging, men tematikken er beslektet og bidro som et startpunkt til hvordan vi kan analysere begrunnelsen for også annen utvikling. Utbygging av fritidsboliger er kritisert som et av de største problemene til bærekraftig utbygging i Norge (Steffansen, 2017). Det er en rekke potensielle problemer, som transport av personer, gjerne flere timer hver vei. Videre er det transport av materialer og anleggsmaskiner, det er energiforbruk i alle ledd fra bruken av hytta til bygging og vedlikehold. Det er effektene som knytter seg direkte til karbonavtrykk, så har man også arealforbruket, miljøkostnader som potensiell tap av arter og biotoper. Hvilket spillerom har da fritidsboliger til å legitimere seg? Dette spørsmålet motiverte til å utvide problemet mot annen utvikling, også urban utvikling, men spesielt dette spenningsfeltet imellom disse.

Ål kommune har en aktiv utvikling av fritidsboliger. De la ut en reguleringsplan for høring i 2023, 'Rosengardshovda Sør' som er i østlige områder av Hardangervidda, for øvrig også en del av Viken fylke (Ål kommune, 2023). Dette er kun *en* enkelt detaljreguleringsplan, som legger til rette for 101 nye hytter ifølge planbeskrivelsen. Denne er bare en av fem tilsvarende områder i umiddelbar nærhet, som alle har fått grønt lys for fremtidig utvikling gjennom kommuneplanen. I omegn av disse er det enda flere. Hvilket behov er det alle disse fritidsboligene skal dekke? Hvordan stiller dette seg demokratisk, har lokalbefolkningen et ønske om så stor utbygging i sitt umiddelbare nærområde? I hvilken grad blir i det hele tatt slike spørsmål relevante for utfallet? Slike eksempler utfordrer skalaen i kompakt utvikling, selv om dette ikke er boligutvikling.

I Valdres er det også stor satsing på hytteprosjekter. Visit Valdres AS fremstår som en kommersiell aktør, men det er offentlige myndigheter som står bak i form av et samarbeid mellom seks kommuner. Utbyggingen kalles bærekraftig uten at det fremkommer noe sted konkret hva som er det bærekraftige bidraget. 'Verdiskapingen må skje på en bærekraftig måte for å ta inn over seg fremtidens marked. Dette innebærer en bevissthet rundt miljø, men også de sosiale og økonomiske aspektene ved hytteutviklingen. Det man gjør i dag skal ikke forringe mulighetene til kommende generasjoner' (Valdres.no, 2022). Dette fremstår som ubegrunnet, som direkte «grønnvasking» av hytteutbyggingen. Likevel ser man et behov for å knytte disse begrepene til hytteutbyggingen, det antyder at man forsøker å komme en potensiell kritikk i møte i forkant. Samtidig understreker det den hegemoniske posisjonen til bærekraftselementet av kompakt utvikling, som her er forsøkt tilpasset lokalt.

Dette antyder også at styring og myndighetsutøvelse på dette feltet varierer. Rundt konseptet fritidsboliger er det kanskje en mindre verktøykasse for myndighetene, det vil si det har kanskje ikke etablert seg noen tydelig praksis for hvordan stille krav i slike prosjekter. Det gir en motivasjon til å se nærmere på hva som skaper denne verktøykassen og hva den består av. Hvis det er spillerom for å kalle prosjektene i Valdres bærekraftige, så antyder det også at det er potensiale for å se nærmere på skala og lokal tilpasningen av disse begrepene. Slike eksempler ga ideen til å se hvordan dette utspiller seg innen by- og stedsutvikling, hvordan begreper brukes i spennet mellom rurale og urbane områder.

1.5 Struktur på oppgaven

Kapittel 2 vil beskrive relevante metoder. Her vil det bli sagt noe om vitenskapsteoretisk inngang til problemstillingen, hvorfor dette er relevant her og hvorfor de konkrete metodene er valgt. Det vil også redegjøres for hvordan metodene er tilpasset, for å gjøre dem anvendelige og praktisk funksjonelle i studien.

Kapittel 3 gir en begrenset geografisk og tematisk introduksjon til det mest aktuelle studieområdet. Drammen representerer potensiale for kompakt utvikling på vestsiden av Oslofjorden. Bærum trenger knapt begrunne behov for lokal utvikling, gitt sin geografiske plassering som nabokommune til hovedstaden. Mosseregionen på østsiden av fjorden har på en måte en tilsvarende posisjon som Drammen. Her kommer jeg også inn på hvorfor Mosseregionen kan ses på som en enkelt region selv om det ikke er samlet i en kommune eller har noen formell samlet avgrensning.

Teoridelen i kapittel 4 vil gi et teoretisk grunnlag for analysen. Her kommer en først inn på teoretisk utgangspunkt for metodisk tilnærming i poststrukturalismen. Videre en presentasjon av grunnlaget for kompakt byutvikling, kanskje ikke en enhetlig teori, men den har likevel noen teoretiske innganger som grunnlag. Ulike maktperspektiv presenteres også, som er relevante for analysen.

Datamaterialet er delvis introdusert i kapittel 3. Likevel kan man si at data og analyse i stor grad er koblet sammen i kapittel 5, som utgjør hoveddelen av studien. Dette er ofte vanlig i denne type diskursanalyser, spesielt ved bruk av Bacchi (2009) sin tilnærming. Her fungerer analysen tett sammen med datamaterialet, det kan derfor virke noe kunstig å skille disse. Det er på ingen måte den eneste måten å gjøre det på. Kostnaden blir at dette blir et ganske stort kapittel, men dette er valgt for å få en helhetlig presentasjon av materialet.

2 Metodiske tilnærminger

Her er det tatt i bruk de tre store kategorier av samfunnsvitenskapelig metode. Både dokumentanalyse, observasjoner og intervjuer er med i innsamlingen av data. Likevel er disse tilpasset til prosjektet på en måte som er ansett som mest hensiktsmessig. Det er både faglige og pragmatiske vurderinger bak metodebruken. Her kommer jeg inn på hvorfor metodene er relevant til prosjektet, hvorfor nettopp dette designet støtter opp under undersøkelsen av problemstillingen og konkret hvordan metodene er brukt. Aller først litt om hvordan dette orienterer seg vitenskapsteoretisk.

2.1 Vitenskapsteoretisk posisjonering

Noen begreper og konsepter knyttes til forståelser som vi kan lettere akseptere, spesielt kanskje i en gitt kontekst, for å starte litt upresist. Hva betyr dette antagelsen? Det betyr her at konseptene rundt arealeffektivitet, fortetting og kompakt utvikling, er en samling av begreper som knyttes til *noe* som kan gi aksept. Hva er dette «noe»? Det er noe som gir legitimitet, en forståelse som har forplantet seg og slår røtter rundt et fagfelt som planfaget. Effekten av dette kan være at når en argumenterer for noe, så kommer det ikke alltid eksplisitt frem at argumentet har til hensikt å oppnå legitimitet gjennom aksepterte forståelser, som mottar bred aksept. Det kommer mer implisitt frem, gjennom å posisjonere seg tett opp til begrepene rundt disse aksepterte forståelsene. Enda tydeligere formulert, så finner man disse begrepene i praktisk bruk rundt argumentene, derfor er empiriske eksempler relevant å diskutere mot. For å gi en analyse av disse prosessene så gir det mening å plassere dette som bruk av diskurser og analysere dem, altså gjøre diskursanalyser.

Diskurser er ikke *en* enkelt måte å forstå dette på, analysemetodene er varierte, med ulike utgangspunkt. Dette kommer vi litt nærmere inn på i 2.2.1 og i teoridelen. Akkurat denne formen som er valgt her, Bacchi (2009) sin tilnærming, den henter ideer fra Foucault og bygger på den poststrukturalistiske retningen. Her er ord og begreper et viktig grunnlag, samt forståelsen av disse, gir et verktøy for å konstruere fremstillinger, som tilpasses konkret det en ønsker å formidle.

Kan vi oppnå sikker kunnskap? Ved å forske og erfare, vil vi danne et stadig tryggere grunnlag for våre påstander? Foucault posisjonere seg negativt til begge deler. Det er grunnlaget også for poststrukturalismen, som ikke anerkjenner etablerte strukturer. Dette betyr ikke at hele konseptet om spenningen mellom usikker og sikker kunnskap er borte fra

analyser. Hvordan skal vi forstå kompakt utvikling? En positivistisk tilnærming vil i sin ytterste konsekvens kunne legge til grunn at løsningen er basert på forskning, som *evidensbasert*. FNs klimapanel har presentert rapporter om et problem, basert på etablert vitenskap. Utslipp av gasser som karbondioksid utgjør et problem. Naturvitenskapen kan måle utslipp fra biler, som kan knyttes til spredt bosetning som et problem. Mer kompakte strukturer kan dermed forsvares som en vitenskapelig løsning på problemet.

Poststrukturalismen vil kunne både peke på problemer og fullstendig avvise de koblingene, men behøver vi avvise all vitenskapelig tilnærming, for å analysere kompakt utvikling? Fullt så kategorisk behøver det ikke være.

Det sentrale å hente ut fra dette, er at noen påstander fremstiller seg som en sannhet. Noen påstander tilnærmer seg gradvis, gjennom en *fremstilling som etablert kunnskap*.

Problemstillingen her, gitt i 1.1, den legger til grunn at kompakt utvikling og andre beslektede begreper, brukes som en diskurs. Bruken viser seg å peke på ganske forskjellige forståelser, plassert i reelle planprosesser. Sikker kunnskap tilsier at en forståelse er universell, det er en allmenngyldig kunnskap. Her brukes fremstillingene ikke universelt, de fremstår som ulike *versjoner* av diskursen. Det betyr at bruken og selve fremstillingen av 'problemet' er konstruert. Dette antyder at kompakt utvikling, brukt i planarbeid, brukes i spenningen mellom vitenskapelig fremstillinger - som noe sant og positivistisk i motsetning til det sosialt konstruerte.

Av disse grunner er Bacchi sin metode relevant for analysen, som skal gi en nærmere forståelse av hvordan fremstillinger er konstruerte gjennom diskurser, slik sett i tråd med poststrukturalistisk tradisjon. Diskurser trer frem i skriftlige dokumenter, derfor er dokumentanalyser av relevante dokumenter valgt som bidrag til datamaterialet. Diskurser brukes også i formelle møter, her skrives det rett nok ofte referater som blir dokumenter, men ved å observere møtet som observatør så får man en tettere forståelse av hvordan ord og begreper vektlegges og får effekter. Derfor er observasjon også relevant som data. Ikke alle forståelser kommer til uttrykk hverken i dokumenter eller møter, derfor kan intervjuer bidra til å fange opp dette. Derfor er dette også en del av en bredspektret innsamling. Her følger en beskrivelse av de konkrete metoder som er gjort for å innhente datamaterialet som analysen bygger på. Mer om teoretisk grunnlag for metodene i kapittel 4. De konkrete Bacchi-spørsmålene for analysen begrunnes i innledningene til hvert enkelt, i kapittel 5.

2.2 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse som metode kan bety mye forskjellig. På den ene siden er det knapt meningsfylt å beskrive den som en enhetlig metode, all den tid variasjonen i datagrunnlag og vinklinger nærmest er uendelig. Et dokument i bred forstand kan være både et opptak, video eller lyd. Det kan publiseres på mange plattformer. Likevel er det noen fellesnevnerne til hva man søker å oppnå gjennom en slik analyse. En av dem kan være å fange opp utsagn som danner en oppfatning av felles mening eller felles forståelser. En mye brukt metode er å vinkle analysen mot å se etter diskurser og hvordan disse brukes mellom ulike grupperinger eller potensielt til å oppnå ulike mål. Nettopp dette føyer seg inn mot den aktuelle problemstillingen her. Kompakt byutvikling kan i seg selv anses for å introdusere en diskurs, noen vil kanskje kalle det en fortettingsdiskurs innen planfaget. Her vil den berømte diskursanalysen være sentral, i en utgave som ligger tett på metodebeskrivelsen av Carol Bacchi (2009). Først litt om selve begrepet diskurs, som per se kan problematiseres i uante mengder.

2.2.1 Diskurs – det enkle og vanskelige begrepet

Begrepet diskurser knyttes ofte til arbeid med dokumentanalyse. Selv om begrepet er mye brukt, så er det på ingen måte selvsagt hva det betyr. Ei heller finnes det noen unison enighet om innholdet eller hva det skal brukes til. På den ene siden kan man si at begrepet fremstår som uklart og tolket i verste mening kan det nærmest bety alt eller ingenting, da svært mye kan dyttes inn i retning av noe som berører en diskurs. Dermed kan det hele fremstå som veldig vagt. På den andre siden kan man innta en mer pragmatisk vinkel, der en ser at mange av beskrivelsene har liknende intensjoner og kanskje ikke er fundamentalt ulike.

Bratberg (2014, s. 29) omtaler en diskurs fra et generelt perspektiv og det kan være et nyttig utgangspunkt. Han omtaler diskursanalyse som både en henvisning til de konkrete ordene som blir brukt og til de rammene de blir brukt innenfor. Det sentrale her er en slags felles forståelse av ordene og hvilken mening disse gir, i en gitt sammenheng, i den grad dette forklarer noe som helst. Her ser vi omtrent hvor vagt det kan formuleres. En diskurs har mye til felles med *paradigme* for Bratberg. I felleskapet mellom mennesker utvikles ideer som så kommer til uttrykk i en diskurs. Den forskjellen Bratberg fanger opp mellom paradigme og diskurs, den handler om at paradigmet har en mer hegemonisk status, mens en diskurs alltid lar seg bestride. Diskursanalysen peker mot hvordan 'kollektive forestillinger skapes, speiles og opprettholdes' gjennom språket (Bratberg, 2014, s. 30).

Man kan si at språket skaper subjekter, objekter og sammenhenger (Foucault, 1970, s. 49). Ordbruken antyder allerede hvor vi skal, diskursenes «gudfar» vil noen si. Ikke alle vil akseptere den påstanden. Både Eliassen og Villadsen går langt i å plassere Foucault utenfor den sfæren av forståelser rundt diskurser, som har fått fotfeste. 'Diskursens systematikk og utvikling henviser ikke til ekstra-diskursive forklaringer' (Villadsen, 2017, s. 300). Sett at man fjerner alle *ekstra-diskursive forklaringer* fra analysen, hva står man igjen med? Har man et grunnlag for en metode som kan bidra med noe som helst? Det blir fort krevende hvis vi skal sette så strenge krav til en diskurs og en eventuell påfølgende analyse. Det er klart at det kan oppstå tvil, tvetydigheter og problemer når man kommer med tolkninger og forklaringer. Disse kan alltid bestrides, men det går også en balansegang mellom å holde utsagn rene fra tolkninger og ilagte motiver, mot behovet muligheten til å si noe som helst meningsfullt i en analyse.

Foucault har vært en sentral bidragsyter mange ser til når det kommer til diskurser. Innen samfunnsvitenskapelig forskning vil tilnærminger til diskurser, typisk på en eller annen måte relatere seg til Foucault sin forståelse som regnes som et startpunkt for å utvikle begrepet *diskurs* (Dunn & Neumann, 2016, s. 2). Som antydnet, her kan det fort bli komplisert om man velger den veien. Eliassen forsøker å gjøre det klart at Foucault sitt diskursbegrep er helt løsrevet og har ingenting til felles med ofte refererte brukere av begrepet, det nevnes Bakhtin, Fairclough, Genette og Habermas (2016, s. 11). Eliassen (2016, s. 11) forklarer at en diskurs er 'kontekstavhengig, teori- og problemspesifikt'. Videre forklares en diskurs som 'et resultat av de homogeniserende prosedyrer for ordning, innretning og kontroll [der] en gitt samtids utsagn til enhver tid underkastes. Diskurs betegner de historisk spesifikke, men anonyme ordningene av talen som forut for enhver utsigelse allerede i forveien fordobler den' (Eliassen, 2016, s. 53). Så komplisert kan det altså bli. Det er ikke det at dette er fullstendig meningsløst, det er fullt mulig å bryte opp dette og få dette til å henge sammen. Hvis diskursbegrepet likevel skal være praktisk nyttbar i analyser og ha noe håp om en slags plattform som kan forstås av flere, så kan man spørre om disse beskrivelsene er hensiktsmessige.

Det er kanskje ikke nødvendig å gjøre problemet større enn hva det behøver å være. Kanskje er ikke hva Foucault *egentlig* mente med diskurs, nødvendigvis viktig å problematisere i praktisk bruk. Det er mer en slik, forenklet og pragmatisk tilnærming som legges til grunn i prosjektets metodebruk. Nettopp fordi det anses for å være en tilstrekkelig forståelse her, for øvrig kanskje også i en del andre sammenhenger.

En «foucauldiansk» tilnærming vil alltid ha et problematisk forhold til etablering av strukturer som endelige, mer konkret etablert kunnskap og sannheter. Språket er dermed heller ikke å betrakte som noen avbildning av virkeligheten, språket er komplisert sammensatt av en rekke sosiale koder som igjen bygger på en rekke antagelser. Disse kan bestå av kulturelle og historiske betingelser. Språket er altså ikke bare et forsøk på å beskrive den virkelige verden, språket er i seg selv også en produsent av forståelser og diskurser. En diskursanalyse kan ses på som en måte å forstå hvordan dette operasjonaliseres. For Foucault er språket altså ikke kun en deskriptiv aktivitet, det *produserer* også i form av at det former objektet normativt. Dette er i tråd med de spenninger vi foreløpig har vært inne på rundt kompakt utvikling. En diskurs kan referere seg til en gruppe av tekster eller systematiske *praksiser*, som igjen er et typisk begrep fra Foucault (1970, s. 49). En diskurs avslører tegn som sier oss noe om forutantagelser, verdier og posisjoner. Bacchi (2009, s. 7) peker på disse i hennes betegnelse, *konseptuelle logikker*. Dersom man klarer å fange opp disse i prosessene rundt planarbeid som tar i bruk arealeffektive strategier, så er man på vei mot å si noe drivkreftene som kan virke styrende.

2.2.2 Hvordan blir problemer presentert?

Her blir det presentert en metodebruk inspirert av Carol Bacchi. Selve metoden er utledet i boken *Analysing policy : What's the problem represented to be?* (Bacchi, 2009). Det er også utgitt en slags oppfølger, *Poststructural Policy Analysis: A Guide to Practice* (Bacchi & Goodwin, 2016). Metoden er hos Bacchi brukt til å studere offentlig politikk og hvordan den skapes. Likevel har metoden vist seg anvendbar i en rekke ulike fag. Her vil den forsøkes innen samfunnsplanlegging, selv om man kanskje kan si at det rett nok ikke skiller seg fundamentalt fra å studere offentlig politikk. Den består i å stille følgende 6 spørsmål.

1. Hva er 'problemet' presentert som?
2. Hvilke forutsetninger eller antagelser ligger til grunn for fremstillingen av 'problemet'?
3. Hvordan har denne fremstillingen av 'problemet' kommet i stand?
4. Hva er ikke problematisert i denne fremstillingen av 'problemet'?
5. Hvilke effekter er produsert gjennom en slik fremstilling av 'problemet'?
6. Hvordan og hvor har denne fremstillingen av 'problemet' blitt produsert, formidlet og forsvart?

Bacchi (2009) har utledet sin teori ut fra en rekke konkrete eksempler. Disse er koblet til politiske løsninger, men metoden består ikke av å ta utgangspunkt i løsningen. Den består i å ta utgangspunkt i hvilke problemer som løftes, som et utgangspunkt for å skape løsninger. I denne oppgaven blir da løsningene de planene og utbyggingene som kommer som resultat, men det vi tar som utgangspunkt er at det først løftes problemer som grunnlag for disse vedtakene. Disse problemene kan være befolkningsvekst, behov for jordvern, behov for å oppfylle FNs bærekraftsmål gjennom kompakte strukturer. Det er altså en ganske åpen og lite rigid metodisk tilnærming som får sin tilpassete versjon her.

2.2.3 Dokumenter som datagrunnlag

Her er det brukt en rekke ulike dokumenter som er gjenstand for analyse i kapittel 5.

Kommuneplaner, regionale planer for areal- og transport og planretningslinjer er spesielt sentralt her. Videre er det grunnlag som saksfremstillinger til politisk behandling i plansaker i ulike kommuner. Tekster fra kommunens nettsider, planbeskrivelser og liknende bidrar til å utfylle forståelsen av hva som ligger bak begrunnelser i planarbeidet. Det er også studert vedlegg til saker som skal politisk behandles, her er det såkalte fagnotat, planbeskrivelser og andre dokumenter. Mye av dette kommer fra private plankonsulenter, som gjør tekstarbeid på oppdrag fra en utbygger eller en entreprenør. Når kommunen mottar og eventuelt går videre med vedtak på slike prosjekter, så står kommunen som eier og ansvarlig av dokumentene. Dermed blir de på en måte kommunens egne dokumenter. Andre aktuelle dokumenter er på mer overordnet nivå, fylkesplaner og kommuneplaner. Noen av dokumentene vil behandles direkte i analysen (kapittel 5) og eksempler hentes frem, andre har vært studert som del av prosjektet, men har fungert mest som bakgrunnsmateriale.

En artikkel fra Cruickshank og Lysgård (2013) tar opp nettopp koblingen mellom diskursanalyse og stedsutvikling, de diskuterer dette metodisk. Hovedpoenget deres er hvordan en kan bruke ulike diskurser på stedet, også agonistiske, som en ressurs til et bredere demokratisk engasjement for stedsutvikling lokalt. Akkurat dette perspektivet er interessant, men ikke det aller mest relevante til de tema som diskuteres her. Det er likevel noen isolerte poenger å hente inspirasjon fra artikkelen. Noen av dem kommer vi tilbake til, men det er ett poeng verdt å nevne her. Artikkelen deres mener at når man studerer diskurser, så er ikke den empiriske kilden så viktig, det vil si om den kommer fra intervju, observasjon eller dokumentanalyse (Cruickshank & Lysgård, 2013, s. 79). En diskurs behandles som en sosial

tekst, dermed gir det ikke mening å sortere datamengden på samme måte som man kanskje ellers ville gjort.

2.3 Observasjon

Ulike former for observasjon har vært aktuelle for å supplere datamaterialet. Man kaller gjerne metoden for ‘deltakende observasjon’, etter modell fra antropologien der en forsker bor sammen med en gruppe eller et samfunn over lengre tid som måneder eller år. Dette har på ingen måte vært aktuelt her. Graden av deltakelse har kanskje vært varierende, men i alle tilfeller heller minimal. Derfor begrenser jeg tituleringen til kun observasjon. I den grad jeg har vært synlig tilstede, så har jeg blitt presentert som ‘observatør’.

2.3.1 Arenaer for observasjon i prosjektet

Kommunestyremøter «streames» over nett, noe som forenkler logistikken mye i innsamlingen av data. Det gjøres dessuten opptak, slik at møtene kan observeres i sin helhet fra kommunens nettsider i etterkant. Det vil naturligvis ikke være helt den samme opplevelsen som å være fysisk tilstede, da en kun får med seg det kameraet viser. Kamera veksler mellom å vise hele salen og zoome inn på hver enkelt taler, da får man ikke nødvendigvis med seg all mimikk blant tilhørere eller spontane reaksjoner. Dette blir en balanse mellom den nære opplevelsen av å være fysisk tilstede og oppsiden av å ha lett tilgjengelige mengder data uten å måtte reise til hvert møte. Det skal sies at det kan være langt mellom høydepunktene i slike møter. I opptaksform kan man spole frem til akkurat den aktuelle saken man ønsker å høre tas opp på agendaen, det er mye mer enn plansaker i et kommunestyremøte, selv om plansaker ofte er sentrale og kan skape mye debatt. I Våler kommune er det observert streamer og opptak blant de siste år, med fokus på plansakene. Fra Moss kommune er det også observert et utvalg av møter, også med fokus på plansaker.

Mange kommuner har også egne planutvalg. Dette er ulikt organisert og bygd opp i hver kommune. Her settes det faste politikere som møter i slike utvalg. Disse har gjerne delegert myndighet til å fatte vedtak i de plansakene som administrasjonen fremmer for utvalget. Både Våler og Moss har slike spesialiserte utvalg for plansaker. I Våler er det ingen opptak eller streaming av disse møtene, men de er som kommunestyremøter, åpent tilgjengelige for publikum. Jeg deltok på to av disse.

Det er en møtearena som kan være viktig for plansaker, som man kan si opererer på både kommunalt og regionalt nivå, nemlig regionalt planforum (Viken fylkeskommune, 2023).

Faktisk også til en viss grad på statlig nivå, da både Statsforvalteren og Statens vegvesen er faste deltakere. Statens vegvesen ivaretar sitt sektoransvar for samferdsel og uttaler seg dermed til planarbeid også der de ikke har noe eierskap eller interesser rundt sine veier. Det fungerer kanskje først og fremst på kommunalt nivå, da hvert planforum har vanligvis saker fra en enkelt kommune som selv tar initiativ til at planforum holdes. Det er også gjerne en enkelt sak som er gjenstand for møtet. Her kan både kommunens administrasjon og privat forslagsstiller, som gjerne representeres av plankonsulenter, møte myndighetene som gir innspill på planene. Dette kan virke forebyggende for unødig ressursbruk, da planinitiativ kan få tidlige tilbakemeldinger så kursen justeres. Det opprettes også en mulighet for dialog der partene kan diskutere ulike problemstillinger. Det er fylkeskommunene som holder møtene, de stiller gjerne med en ordstyrer, men har også sine fagavdelinger representert etter behov i slike møter. Jeg har deltatt som observatør på 5 slike møter. Også her er det en digital plattform, men her er det i Viken fylkeskommune ingen fysiske møter.

2.3.2 Personvern for møtedeltakere

I all denne observasjonen har jeg opplyst om min rolle og hva mine notater skal brukes til, også opplyst om at personer skal navngis eller kunne identifiseres. Ei heller skal sakene omtales på en måte som gjør at enkeltpersoner sine bidrag eller meninger på en indirekte måte vil eksponeres som følge av prosjektet. Noe av det som fremkommer i møtene er allerede publisert i offentlige saksdokumenter eller media. Til det materialet som er allment kjent så vil det være større spillerom til å diskutere dette, men likevel vil det samme hensynet til personvern gjelde også her. Dette er opplyst til møtedeltakerne.

2.4 Intervjuer

Intervjuet som metode er sentral innen samfunnsvitenskapelige fag, med god grunn. Det er en mulighet for forskeren til å få konkrete svar på de spørsmål man måtte ha, uten å gå omveier gjennom indirekte data eller for mye fortolkning. Når det er sagt, så må en selvsagt legge til at intervjumateriale naturligvis også må fortolkes. I dette prosjektet er intervjuet en komplementær metode til andre datainnsamlinger. Det vil si at det er en mulighet for å ta tak i de spørsmål som gjenstår etter å ha studert dokumenter, skriftlige formuleringer og observert møter. Samtidig gir det også en mulighet for å følge opp temaer som allerede er besvart, men hvor en kan undersøke nærmere hva intervjuobjektet la til grunn for sine uttalelser. Alt dette er velkjente begrunnelser for intervjuet som vil være relevant i mange prosjekter, jeg går ikke nærmere inn på generelle metodebeskrivelser.

2.4.1 Mindre strukturerte intervjuer

Erfaringsmessig er tilgjengelighet en utfordring når en skal skissere et ønsket utvalg for slikt datamateriale. I et relativt sett mindre prosjekt som en masteroppgave er, så kan man mangle tyngden som et større forskningsprosjekt har. Dette kan også påvirke tilgjengelighet. Ideelt sett bør man sette av god tid, med bruk av opptaker og nøye utvalgte spørsmål, for å få en god kvalitet på intervjuet. Sender man slike forespørsler skriftlig, så har de en tendens til å forbli ubesvarte. Det går kanskje ikke bare på uvilje til å bidra, men i en hverdag med arbeidsoppgaver så er det forståelig lettere at man tar fatt på det som skal leveres heller enn å fiske opp en epost fra en masterstudent som vil sette av tid, som man så forplikter seg til. Noe av den samme problematikken dukker opp hvis man forsøker litt mer offensive tilnærminger, som å ringe opp aktuelle intervjuobjekter. Hvis man skisserer et litt omfattende opplegg, så får en gjerne beskjed om «å sende over en epost» så «skal det ses på», «komme tilbake til det» og lignende. Hvis man derimot forsøker seg på en litt mer direkte, men mindre omfattende tilnærming, «mens jeg har deg på tråden, kunne jeg bare hørt litt om hvordan den saken kom i stand», da er det ofte langt lettere å få respons og ofte vil det være mer enn tilstrekkelig.

Denne mindre strukturerte formen for intervjuer kan altså muligens ha den fordel at den kan avklare konkrete spørsmål og problemstillinger, da tilgjengeligheten av informasjon kan være noe lettere. Det er ikke dermed sagt at metodetilpasningen er uten ulemper eller i det minste noen «faremomenter» man kan være bevisst på. Det blir mindre rom for å etablere tillit og et trygt rom for intervjuobjektet. Dette kan medføre at informanter ikke deler like villig om inngående detaljer eller er villige til å diskutere saker som kan være betente. Når det er sagt, så er det uansett en utfordring. Lokalpolitikere vil kunne være nølende til å gi informasjon som kan oppfattes som dømmende overfor meningsmotstandere, da de kanskje vil «spare kruttet» til når de føler de får mer igjen for det. I dette prosjektet var det saker som åpenbart hadde vært betente og omdiskuterte, men som noen av informantene ikke ville gå inn på, tydelig bevisste på at faren for at informasjonen kunne kryss-sjekkes mot andre informanter. Selv om det ble informert om fullstendig anonymisering av informasjon, også underveis i prosessen, så bidro antagelig dette til noe mer nølende svar.

2.4.2 Utvalg av intervjuobjekter

Hvis en tar med alle former for informasjon innhentet av informanter i prosjektet, så er det et stort antall personer inkludert på ulike nivåer. Noen har bidratt med tid til strukturerte

intervjuer, andre med semi-strukturerte intervjuer og mange har det vært kortere uformelle samtaler med. Andre bidratt med svar på konkrete problemstillinger, enten på telefon, teams, epost eller fysisk samtale. Noe av materialet fra disse undersøkelsene er kanskje ikke intervjuer i streng forstand, noe faller nok derfor utenfor det som dreier seg om intervjuer som metode.

Det er altså et bredt spekter av ulike informanter og tidsbruk per informant. Som nevnt er begrenset tidsbruk på godt og vondt, men det blir altså en balanse, mellom å få tilgang til informasjon eller kanskje ikke. Den samme balansegangen går på mye bruk av digitale plattformer som erstatning for fysiske møter, det nære fysiske intervjuet som går i dybden blir det ikke alltid mulighet for. En ulempe er også her at det blir vanskeligere å oppnå tillit og en god flyt på samtalen via telefon, teams eller epost.

Aktuelle informanter som bidratt via disse ulike formene har vært ordfører og administrasjon i kommuner. Det har vært ansett som viktig å få informasjon også fra innsigelsesmyndighetene. Det har derfor vært bidrag fra både Statens vegvesen og Fylkeskommunen. En innsigelsesmyndighet vil kunne fremme innsigelse mot en plan som ekstern part. Det er et sterkt virkemiddel og må begrunnes godt. En av begrunnelsene kan være at nettopp de sentrale planretningslinjene ikke er fulgt opp. Årsaken til at nettopp innsigelsesmyndighetene er sentrale som informanter er å få deres syn på slike saker frem, som muliggjør en diskusjon på flere nivåer. Spenningsfeltet mellom sentrale og lokale myndigheter blir da belyst.

Det har også vært samtaler med noen private parter i plansaker. Her er det snakk om naboparter til aktuelle prosjekter. Disse har mulighet for å uttale seg i plansaker, de blir varslet som naboer. De har altså ikke noen innsigelsesadgang, det er kun de definerte innsigelsesmyndighetene i hvert tilfelle som har. Dersom de uttaler seg formelt og skriftlig, så kommer dette med som vedlegg i plandokumentene som offentliggjøres på kommunens nettsider. Det vil si at de personlige meningene kan allerede være offentliggjort. Det er likevel vist varsomhet her, ved å passe på at prosjektet ikke bidrar til at informanter får sine uttalelser eksponert på en måte som gjør at deres personvern utfordres. Slike informanter kan likevel være nyttige til å danne et bilde av om befolkningen føler sine behov og interesser ivaretatt. Dette kobler seg på et interessant poeng i den nevnte artikkelen fra Cruickshank og Lysgård (2013, s. 90). Deres erfaring er at planarbeid ofte heller representerer interessene hos en demokratisk elite, deres empiri foreslår at befolkningens interesser ikke stemmer helt overens.

Dette er i så fall et stort og viktig poeng, som slike naboparter kan bidra til å belyse, en problemstilling vi kommer tilbake til.

2.4.3 Hensynet til personvern

Det er allerede nevnt en del om dette. Hovedprinsippet er at enkeltpersoner ikke skal kunne identifiseres, på noen måte som gjør at de direkte eller indirekte eksponeres gjennom deres bidrag eller meninger. Informantene er dermed opplyst om dette. Det er også utarbeidet et eget informasjonsskriv som utdyper dette, med kontaktinformasjon til både universitetet i Tromsø og studenten. Dette er gitt til informantene.

3 Kontekst

Dette kapitlet vil presentere det studieområdet som ligger til grunn for prosjektet. Det er her hentet eksempler fra ulike, men konkrete områder i Viken fylke. Dette kan fremstå som et stort og uoversiktlig område, debatten om konstruksjonen startet også i god tid før sammenslåingen av de tre fylkene Buskerud, Akershus og Østfold. Prosesser både før og etter regionreformen trådte i kraft, medførte et vedtak om å splitte opp igjen denne sammenslåingen, som på en måte kan ses som en reversering av regionreformen for Viken fylke sin del. Det er likevel en noe forhastet konklusjon at reformen blir reversert. Sammenslåing av fylker var bare ett ledd av regionreformen. Flere oppgaver ble lagt til de nye fylkeskommunene, blant en av de største ble en omfattende avdeling for samferdsel opprettet da fylkeskommunene overtok ansvaret for fylkesveiene, som tidligere var delegert myndighet til Statens vegvesen. Slik omstruktureringer blir ikke reversert, selv om Viken fylke reverseres. Dermed er det strengt tatt ikke noen reversering, men «kun» en prosess der administrative grenser flyttes på kartet.

Vi skal ikke forfølge den prosessen her, vi skal heller ikke ta for oss hele Viken-området tematisk. Det vi skal se nærmere på er hvordan kompakt utvikling har befestet seg og er brukt i ulike deler. Her presenteres noen konkrete områder og senere noen konkrete case, som vi skal ta med oss videre, for å se nærmere på hvordan diskursen om kompakt byutvikling kommer i spill på ulike områder. Et viktig tema her er små steder kontra store steder. Vi starter denne oversikten i vest og beveger oss rundt Oslofjorden. Eksempler hentes fra Drammen, Bærum og Mosseregionen i hovedsak. Det er områder som har ulikt grunnlag for utvikling og ulik tilnærming til det urbane. Spenningsfeltet mellom det urbane og rurale er kanskje ikke noe spesielt for Viken-området, det finnes også på både nasjonalt og globalt plan, derfor er kanskje analysen relevant også nasjonalt. Områdene vil ikke bli presentert proporsjonalt likt her, hverken med hensyn til folketall eller viktighet. Det vil kun være en begrenset presentasjon og introduksjon, for å skape et grunnlag for diskursanalysen. Mosseregionen får dermed større plass i denne delen, for å legge et bedre grunnlag for den analysen der diskursive prosesser rundt kompakt byutvikling settes på spissen mellom det rurale og urbane.

3.1 Drammen og Lier

Drammen har en nærhet til Oslo, som gjør at det er mulig å pendle mellom byene. Avstanden er likevel såpass stor at Drammen ikke kan anses bare som en forlengelse av hovedstaden.

Drammensområdet står dermed også i en posisjon som et sentra for områder sydover og vestover, byen er den største i tidligere (og fremtidige fra 2024) Buskerud fylke. Drammen har 103 000 innbyggere (SSB.no, 2023). Byen har utdanning på høyere nivå gjennom USN-samarbeidet. Det vil si universitetslokaliteter spredt over større områder i både Buskerudregionen og Vestfold og Telemark. Drammen kommune ble sammenslått med Nedre Eiker og Svelvik kommuner ved kommunereformen i 2020 og ble dermed Norges 7. største kommune i folketall.

Tilgrensende nabo Lier kommune er noe mindre urbanisert, de mest urbane områdene er i randsonen av Drammen, de områdene som går over i Lier kommune. Kommunen har 28000 innbyggere, men ligger nærmere hovedstaden i retning nord. Årsaken til at disse to ses i sammenheng her, det er det eksemplet som vil stå sentralt blant flere i den videre analysen. Det er nemlig Fjordbyen, som i hovedsak er plassert i Lier kommune, tett på grensa til Drammen kommune, altså en viktig del av utviklingen av Drammen by.

3.2 Bærum

Bærum kommune har en tettere tilknytning til Oslo som nærmeste nabo. Kommunen har 130 000 innbyggere (SSB.no, 2023). Bærum vil bli en del av Akershus fylke som «gjenoppstår» i 2024. Viktige områder er administrasjonssenteret Sandvika og Lysaker som også strekker seg inn i Oslo kommune. Ingen av dem er preget av større urban utvikling, de er viktige knutepunkter, men i seg selv ikke områder som preges av kompakt byutvikling. Et annet område i stor vekst er Fornebu, området der landets hovedflyplass var inntil 1998 da Gardermoen overtok denne posisjonen. Fornebu har siden da gradvis vært transformert til både bolig og næring. Potensialet for denne utviklingen er enda større med t-banen ut til Fornebu.

Bærum er sentral for all form for trafikk sydvestover fra hovedstaden. Det gjelder først og fremst videre sydover i retning Drammen og Sørlandet, både skinnegående og asfaltgående trafikk går gjennom Bærum kommune. Trafikk direkte vestover mot Hønefoss går også gjennom Bærum, det gjelder biltrafikk og en fremtidig ny jernbane som er planlagt. I dag går jernbanen til Bergen via Drammen, som blir en omvei lenger sydover. Her er det mye som ligger til rette for kompakt byutvikling i allerede etablerte strukturer, hvor det også ligger store fremtidige investeringer og utvidelser.

3.3 Mosseregionen

Samtidig med regionreformen pågikk også en annen reform som kanskje fikk mer oppmerksomhet i media, da den muligens skapte enda mer lokalt engasjement, nemlig kommunereformen. I den forbindelse var det omfattende prosesser som kartlegging og diskusjoner rundt ulike alternativer. Begge reformer har påvirket og endret utviklingen i *Mosseregionen*. Begrepet Mosseregionen ble mye brukt under den nevnte prosessen i kjølvannet av kommunereformen. Falch (2016, s. 91) definerer denne regionen som bestående av Moss, Rygge, Råde og Våler. Det var kun Moss og Rygge kommuner som inngikk et samarbeid som følge av reformen, de andre forble selvstendige kommuner inn i 2020. Dette området er uansett interessant å studere opp mot problemstillingen i prosjektet da det belyser denne på flere måter. Det er flere dimensjoner her som er aktuelle, byutvikling, bygdeutvikling og rurale landbrukskommuner. Sentrale retningslinjer som arealeffektivitet og fortetting, er innbakte komponenter i planarbeidet i hele regionen. Forutsetningene er likevel ganske ulike for stedsutvikling i de ulike områdene av Mosseregionen som vi skal se nærmere på.

Begrepet Mosseregionen er både institusjonalisert gjennom flere etablerte sammenslutninger, samt også videreført som nevnt i etterkant av forhandlingene rundt ny kommunestruktur. Det skal også nevnes i den forbindelse at Vestby kommune også var en del av alternativene til å inngå i en ny storkommune med Mosseregionen, gjennom sondringene i forkant av kommunereformen som inntrådte 2020. Vestby kommune er nabokommunen til Moss kommune, men ligger i daværende Akershus fylkeskommune, men man antok at nye Viken fylkeskommune ville gjøre en slik sammenslutning mindre utfordrende. Hvis ikke så ville det bli langt mer krevende, da en kommune måtte overflyttes fra et annet fylke, noe som måtte medføre at man tegnet fylkeskartet på nytt. For øvrig gjenoppstår som nevnt de tre gamle fylkesstrukturene, dermed vil også det gamle skillet mellom Vestby og Moss reetableres og en fremtidig sammenslåing vil være mindre gjennomførbart.

Det er også en rekke interkommunale samarbeidsplattformer. Generelt er slike plattformer gjenstand for diskusjon. Man kan kritisere dem for å introdusere et potensielt underskudd av demokratiske verdier (Falch, 2016, s. 91). Interkommunale selskap (IKS) lever på en måte egne liv, gjennom egne budsjetter og resultater. Det kan bli mer problematisk å holde sin egen kommunes politiske ledelse ansvarlig for IKS, når hver kommune har et begrenset ansvar og dessuten også mer utflytende kontroll over dem. Det er kanskje et paradoks, da noe av

argumentasjonen for å skille noe ut i et eget selskap, er at de selv skal være ansvarlig for drift og resultater. Selv om det finnes demokratiske utfordringer ved slike løsninger, så er oppsiden at de muliggjør at kanskje spesielt små kommuner kan ivareta tjenester ved å kunne spille på en bredere plattform av ressurser, som et IKS kan tilby.

I Mosseregionen er det allerede før kommunereformen gjorde sitt inntog, etablert både interkommunale samarbeid og andre samarbeidsorganer. I 2007 ble Mossregionens Næringsutvikling (MNU) etablert. Det er eid av de offentlige organene Moss, Rygge (nå del av Moss), Råde og Våler kommuner, samt private aktører som Moss Havn, Moss Industriforening og Sparebank 1. Relevant til prosjektets problemstilling er det verdt å merke seg flere punkter fra dette samarbeidet. Det har vært et eksplisitt mål å 'skape og bevare' et større antall arbeidsplasser både i Mosseregionen totalt for MNU, men man har også løftet blikket til at dette også skulle gjelde tidligere (og fremtidige) Østfold fylkeskommune (Moss byleksikon, 2022). Dette er en viktig arena for små kommuner til å gjøre seg relevant, kanskje ikke like selvsagt som en sammenslått part. Gjennom prosjekter som har hatt en uttalt grønn profil har man igangsatt store mål og oppnådd resultater, blant annet gjennom omfattende tilskudd fra EU som bidrar i prosjekter som fremmer det grønne skiftet. Ett av dem har vært å gjøre Moss Havn klimanøytralt. Bastøferja som trafikkerer Moss-Horten, Norges mest trafikkerte ferjestrekk for persontransport, er gradvis i stor grad blitt elektrifisert. Det vil si at det stadig er noen av de eldre ferjene som må ta noen avganger. De nye er også strengt tatt hybridferjer, som har mulighet til å gå over på fossilt brennstoff om elektronikken skulle svikte. Det er også i gang rene varetransportferjer over fjorden, som skal bli automatiserte selvkjørende etter en testperiode, disse er helelektriske. Dette er omfattende prosjekter som er legitimert direkte gjennom det grønne skiftet, effekten er at det muliggjør også en betydelig utvikling i området.

3.3.1 Moss

Moss har 51000 innbyggere etter sammenslåingen av 2020 (SSB.no, 2023). Byen kommer stadig «nærmere» hovedstaden i reisetid, med den nye tunnelen så er tiden under en halvtime på avgangene utenom rushtider. I Moss er det en rekke større investeringsprosjekter aktuelle, som transformasjon av industriområdet Verket, nytt hotell på gang i sjøkanten. Det meste av større infrastruktur som involverer samferdsel står foran store investeringer de nærmeste tiårene. Dette inkluderer ny jernbanestasjon, med dobbeltspor gjennom byen via en ny trase. En hel bydel er fjernet for å gjøre plass til prosjektet. Det neste som står for tur er omlegging

av riksvei 19, hovedåren for biltrafikk fra ferjeleie og ut til E6. Kanalbrua som binder sammen Jeløya med byen må også byttes. Alle disse prosjektene betyr mange arbeidsplasser og potensiale for boligutvikling. Det gir også et stort transformasjonspotensiale i sentrum, der mange eldre bygg allerede er fjernet i jernbaneutbyggingen. Prosesser tilknyttet kompakt byutvikling og arealeffektivisering gir både rom for ytterligere befolkningsvekst og boligutvikling. Rollen som et selvsagt og viktig knutepunkt gir Moss by disse mulighetene. Like selvsagt er det ikke i de andre kommunene, men også her finner en utvikling.

3.3.2 Halmstad og gamle Rygge

Før sammenslåingen med Moss hadde Rygge kommune ca. 15000 innbyggere (Falch, 2016, s 91). Tidligere Rygge kommune hadde noen utviklingsdilemmaer som selvstendig kommune. Et ytre sentrum fra Moss var etablert på området «Høyda», der plasskrevende varebutikker og industri utviklet seg. Området var splittet av kommunegrensen mellom Rygge og Moss, det medførte uansett at område både var og er fortsatt i stor vekst. Også boligutvikling har skutt fart de senere år. Mye av utviklingen i gamle Rygge kommune konsentrerte seg dermed mot dette området, også skole og rådhus ble lagt tett mot kommunegrensa til Moss.

Lenger syd i gamle Rygge kommune finner man tettstedet Halmstad, i umiddelbar nærhet til Rygge flyplass og E6. Rygge flyplass hadde mye aktivitet for noen år siden, men ligger mer eller mindre i dvale, i påvente av nye initiativtakere til eventuell videre drift. Området har også egen togstasjon, tilknyttet Østfoldbanen. Derav er dette et område som tilfredsstillende en del av tankegangen rundt knutepunktstrategi. Informant 2 hevder at administrasjonen i Rygge kommune forsøkte å fremme Halmstad som et sentrum for Rygge. Dette var begrunnet for å unngå å kun være en utkant av Moss sentrum, ved å etablere et eget sentrum. Det viste seg vanskelig å få gjennom dette hos politikerne. Mye av investeringsviljen hos utbyggingsaktørene søkte mot Høyda. En av hypotesene som undersøkes i denne oppgaven er om kommunestruktur kan ha noe å si for satsingsområder, der områder enten blir en del av en storkommune eller forblir selvstendig med et «eget» sentrum. I dag bygges det ut mye på Halmstad, i 2023 er det lansert et prosjekt med 200 nye boliger (Lysø, 2023). På den andre siden så bygges det også ut i stor stil på Høyda, der det antydes konkrete planer for ca 2000 nye boliger (Gran, 2022). Det vil si at det er ikke lett å konkludere entydig på satsingsvilje som følge av kommunesammenslåingen. Likevel kan man antyde at utviklingen har ihvertfall ikke medført at Halmstad ligger brakk ved at området ble formalisert som en del av Moss.

Dette kompliseres noe av de vekstgrensene som er definert for Halmstad i ny kommuneplan, noe vi kommer tilbake til.

3.3.3 Råde

Råde forble selvstendig kommune og har et innbyggertall på 8300 (SSB.no, 2023). Det er tre tettsteder, Karlshus, Saltnes og Missingmyr. Alle er av beskjedne størrelse, det vil si at Råde er en relativt spredt bebygde kommune. På noen områder har Råde en del til felles med Våler. Det har sammenlignbare innbyggertall i dag, landbruk er en viktig næringskilde i begge kommuner. Likevel er det også noen viktige punkter med hensyn til utvikling, der kommunene har et ulikt utgangspunkt. Som gamle Rygge kommune, så har også Råde nærhet til E6 gjennom kommunen, samt jernbanen med egen stasjon i Karlshus. Riksvei 110 gjennom Karlshus ned til Fredrikstad er også raskeste vei når man kommer nordfra. I tillegg til også nærheten til nevnte Rygge lufthavn, så har altså Råde en del knutepunktsegenskaper støttet av statlige planretningslinjer (2014).

3.3.4 Våler

Våler kommune har nylig rundet 6000 innbyggere (SSB.no, 2023). Det er en «innlandskommune», relativt sett til nabokommunene, det vil si at Våler ikke direkte tilgang til kysten. Landbruk er en viktig næringskilde i kommunen, arealene i kommunen domineres av opparbeidet jordbruk og skogområder. Kommunen har spredt bebyggelse mellom tre tettsteder, Kirkebygden, Svinndal og Våk. Av disse er Kirkebygden definert som primært satsingsområde for utvikling. Våler kommune mangler direkte tilgang til jernbanen, nærmeste stasjon vil for de fleste være enten Moss stasjon eller Sonsveien stasjon, avhengig av hvor i kommunen man regner fra. Utenom det er det et busstilbud. Det vil si at Våler kommune har mange sammenfallende egenskaper med både Råde og til dels gamle Rygge kommune. Likevel er det også noen viktige skillelinjer som kan diskuteres blant annet opp mot statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (2014). Det kan også diskuteres konkret opp mot konsepter som klimaargumenter i planarbeid, kompakt byutvikling og flere temaer som er behandlet i teorikapitlet. Dette gjør at alle kommunene i Mossregionen er interessante til de problemstillingene som er nevnt tidligere i oppgaven. Våler kommune er likevel kanskje den kommunen hvor dette settes mest på spissen, hvor diskusjonen rundt stedsutvikling virkelig åpnes opp. Derfor er Våler kommune ekstra interessant i denne forbindelse, og får også et noe mer fokus i den videre diskusjonen enn de andre.

4 Teoretiske perspektiver

Her blir det presentert en del teoretiske utgangspunkt som er viktige for oppgaven. Det vil underveis også bli redegjort for hvorfor dette er viktige bidrag til å belyse problemstillingene som er aktuelle her. Poststrukturalismen handler om at løsninger i samfunnet ikke er et resultat av vitenskapelige strukturer. Den delen av poststrukturalismen som er relevant her, den bygger på problemstillingen som tar utgangspunkt i å undersøke hvordan kompakt utvikling kommer til uttrykk på så ulike måter. Det antyder at konseptet ikke hviler stabilt på en etablert sannhet, men at det finnes ulike definisjoner, gitt at ulike områder tillater seg egne versjoner og tilpasninger av dette. Vi ser også nærmere på innholdet i kompakt byutvikling, hvilke premisser som er sentrale i denne tenkningen. I analysen kommer vi også inn på ulik maktutøvelse og hvordan maktposisjoner oppstår, derfor presenteres noen teoretiske bidrag til maktperspektiver.

4.1 Poststrukturalisme

Poststrukturalismen er ingen teori som representerer en entydig forståelse av grunnlag og retning. Tilnærmingen vi skal følge, gjennom Bacchi (2009, s. 34) sitt metodiske bidrag, er inspirert av poststrukturalismen. Poststrukturalisme er en samlebetegnelse for flere ulike retninger. Først skal vi se kort på begrepet mer generelt, for å gi en introduksjon til den forståelsen av poststrukturalismen som blir relevant i vår sammenheng, og spesielt det som Bacchi fanger opp som relevant.

Wenman (2018, s. 125) skriver at poststrukturalismen rett og slett er vanskelig å definere og avgrense. Årsakene til dette er flere. Retningen deler i minimal grad en felles metodologi. Ei heller finnes det noen entydig teori som representerer poststrukturalistene. Uttrykkets «post-» antyder at det er en reaksjon på strukturalismen. Kortversjonen av strukturalismen sier enkelt sagt at kunnskap er bygget opp rundt vitenskapelige strukturer. Poststrukturalisme oppfattes som et oppgjør med dette, i form av at strukturalismen, ifølge dem som kritikere av den, bestod av en overdreven tillit til at vitenskapen produserte og bygget systematisk og stadig mer kunnskap og bedre forklaringer. Dette skriver seg inn mot det klassiske skillet mellom det rasjonelle grunnlaget for kunnskap og avvisningen av dette (Wenman, 2018, s. 125-126).

Tolkningene av versjonene av dette har tatt mange ulike former, som Howarth (2013) deler i tre ulike retninger. Den tidligste tilskriver han fra 60-tallet og knytter spesielt dette til

strømninger rundt Foucault og analysen av maktperspektiver. Det er kanskje denne retningen som er mest relevant, da Bacchi bygger sin teori ut fra Foucault. Videre nevner Howarth (2013) en sentral variant, i bidragene fra Laclau og Mouffe fra 1980-tallet. Disse kombinerte marxistisk og strukturalistisk teori i sin poststrukturelle vinkling. Deres konklusjon var at den sosiale virkelighet var uløselig knyttet til diskurser, som skaper virkelige sosiale strukturer (Howarth, 2000, s. 101). Den tredje retningen peker mot nyere tid hvor analyser av tale og retorikk står sentralt, herunder også diskursanalysen som også kan hektes på Bacchi (2009).

Poststrukturalismen som retning har også vært noe omdiskutert. Den kan være vanskelig å få tak på og kapsle inn, den har også sine kritikere. Noam Chomsky går så langt som å karakterisere den 'pretensjose og obskure skriverstilen av ledende poststrukturalister som sjarlataner som kun bedriver meningsløs posering' (Wenman, 2018, s. 139). Heller ikke Habermas er imponert over alle bidrag. Han stiller seg på linje med de sidene av retningen som stiller kritiske lys mot grunnlaget for vitenskapelige prosesser. Han mener likevel at dette skal en ikke trekke for langt, derfor anerkjenner han ikke deres '*totalising critique of reason*' (Habermas, 1994, s. 284). Habermas ønsket ikke å gi opp det rasjonelle utgangspunktet for kunnskap, men forsøkte heller å tilpasse det gjennom sin kommunikative rasjonalitet.

Epistemologisk beveger altså poststrukturalismen seg mot at måten vi bygger kunnskap på, den er ikke bare knyttet til hvilke erfaringer vi gjør. Den er også knyttet til hvordan vi beskriver erfaringene. Slik sett kan vi si at ut fra poststrukturalismen springer både sosialkonstruktivismen og diskursanalysens utgangspunkt. Eventuelt kan det være motsatt, at poststrukturalismen er en underkategori av sosialkonstruktivismen, slik Jørgensen og Phillips (2002) beskrev det.

4.1.1 Sosialkonstruktivismen

Positivismen bar med seg et utgangspunkt hvor observerbare og målbare data kunne gi grunnlag for kunnskap. Vi tilordner kategorier for hva vi sanser. Sosialkonstruktivismen er et oppgjør med denne formen for positiv innstilling til hva slike metoder kan fortelle om virkeligheten. Sannheter oppdages ikke gjennom å observere og måle, vår forståelse av verden er ikke minst fortalt gjennom *konstruerte* kategorier og sannheter (Burr, 2015).

Dette betyr at vi må avvise universelle teorier. Vi konstruerer virkeligheter og modeller, når vi så predikerer hendelser og forklarer verden gjennom disse, så bygger vi falske kunnskaper.

Selve språket er konstruert, våre begreper og konsepter er konstruerte. Et fenomen kan alltid kategoriseres annerledes eller beskrives annerledes, dermed er ikke den klassiske vitenskapelige tilnærmingen endelig. Vi beskriver og forstår verden gjennom diskurser som dannes, disse er skapte forståelser. De opprettholdes gjennom kategoriseringer, men det vil alltid kunne finnes konkurranse om hvilke som gjelder (Jørgensen & Phillips, 2002).

4.1.2 Diskursanalysens mange varianter og problemer

Poststrukturalismen kan altså sies å være et oppgjør med en forståelse av at prosesser foregår i systemer. Det er naturligvis svært forenklet sagt, men det ligger en motvilje mot å akseptere at handlinger og sosiale relasjoner kan kategoriseres og systematiseres. Hva så med følgende bidrag? Vi var inne på Bratberg (2014, s. 30) sin forståelse av diskurser i metodekapitlet, som at 'kollektive forestillinger skapes, speiles og opprettholdes'. «Noe kollektivt» er mer enn *en*, det er flere. Skal man kunne uttale seg om noe som en gruppe mennesker har forestilt seg, så betyr kanskje det at man samler dette mot noe *systematisk* og finner en *struktur*? Spørsmålet blir da om det er noe vi kan tillate oss i poststrukturalismens ånd? Det antyder kanskje noen interne motsetninger i poststrukturalismens grunnlag, hvis diskurser er viktig der.

Vi kan se på følgende aktuelle bidrag fra Cruickshank og Lysgård (2013), som gir følgende forslag i sin artikkel om diskursanalyse. 'Med diskurs forstår vi et meningssystem eller en internt konsistent måte å snakke, skrive eller tenke om et fenomen på, som deles av flere personer og som også har materielle manifestasjoner og referanser' (Cruickshank & Lysgård, 2013, s. 77). De kobler dette til Putnam og Foucault. De nevner også bidraget fra Svarstad (2013, s. 77), hvor en diskurs er et 'ordnet og strukturert rammeverk som personer oppfatter verden innenfor'.

Isolert sett så kan dette gi noenlunde umiddelbar mening, når en skal skaffe seg begreper som brukes til analyser. Men kan poststrukturalisten godta dette? Plutselig har vi gjeninnført noe systematisk. Det er til og med *ordnet* og *strukturert*, noe som foregår innenfor et *rammeverk*. Det er ikke dermed sagt at disse formuleringene er uten utfordringer, selv uten å ha poststrukturalisten på nakken. Finnes det egentlig et strukturert rammeverk som personer oppfatter verden innenfor? Det er kanskje umiddelbart lett å tenke seg til at slikt finnes det en rekke kjente varianter av. Vi har en rekke slike varianter som mer eller mindre har oppnådd bred aksept. Både religiøse og politiske grupper ville kanskje ikke ha mye substans igjen om vi trakk ut antagelsen om at det ligger en kollektiv forestilling til grunn. Det virker fjernt å tenke at medlemmer av en religion, som består av deltagere på religiøse møter, kommer

sammen som fritenkende sjeler som ikke legger til grunn en felles forståelse av en rekke ideer. Hvis vi ser for oss et demokratisk basert politisk parti som har landsmøte, så legger vi rett nok ikke til grunn at den baserer seg på totalitære doktriner som hele gruppen slavisk følger. Likevel er det et partiprogram, basert på en rekke antagelser. Hvis vi *ikke* la til grunn at det meste av dette var noenlunde akseptert innenfor gruppen av deltagere og medlemmer, da ville en stor del av grunnlaget for den sammenslutningen et politisk parti er, gi langt mindre mening. Poenget er at slike felles meninger, kollektive forestillinger og kanskje også ordnete og strukturerte rammeverk, de virker det som vi aksepterer nærmest intuitivt i mange tilfeller.

Samtidig så finnes det ofte en rekke subkategorier innenfor slike sammenslutninger. De store religionene får en rekke kategorier under seg, varianter av den gitte felles forståelsen, som igjen får nye underkategorier. Det politiske systemet i USA har resultert i to dominerende retninger, republikanere og demokrater. Hvor mange antar at befolkningen i USA tenker ordnet og strukturert innenfor kun to ulike kategorier? Det ville være veldig begrensende, hvor rimelig er det da å legge til grunn en så tydelig formulering som 'ordnete og strukturerte rammeverk'. Det er et ambisiøst mål for en diskurs.

Foucault, presentert hos Villadsen (2017, s. 297), strammer spillerommet for diskursanalytikeren. Det diskursive avvises som noe teoretisk, det relaterer seg ikke til noe tenkt eller forestilt, i motsetning til hva Bratberg (2014) sin versjon. Diskursanalysen skal kun befatte seg med 'de faktisk fremsatte utsagn' og skal ikke se diskurser som 'uttrykk for noe bakenforliggende, noe indre eller overgripende' (Villadsen, 2017, s. 300). Det er lett å se for seg de utfordringer en står ovenfor, når en tillater seg å ilegge diskurser uttrykk for slikt, som noe mer enn diskursen i seg selv. Spørsmålet blir likevel om en ikke møter seg selv i døra, når en skal gjøre en analyse, hvor en nærmest ikke kan unngå å utvide dette stramme spillerommet for diskursanalysen. En må kanskje finne en balansegang. Dette er forsøkt adressert hos Bacchi (2009), som rett nok bygger mye på Foucault, men dette snevre spillerommet som er nevnt her er ikke fullt så strengt tolket. Først skal vi også ta med oss noen perspektiver på det agonistiske.

4.1.3 Kampen om diskursene – agonismen

Et bidrag til diskursteorien som er spesielt aktuelt for planfaget, det er perspektivene fra Laclau og Mouffe (Hansen, 2017, s. 343). Her fremholdes at samfunnet består av diskursive fremstillinger. Disse er konstruerte og kan bestrides. Det politiske er noe som angår oss alle,

det er ikke begrenset institusjonelt, det er ikke noe som er forbeholdt politikere med en institusjonell avstand fra folk. Politikken er alle steder. Vi kan ikke begrense kampen om hegemoni på en felt, gjennom diskurser på en *tematisk* måte. Her har marxismen sin begrensning mener Laclau og Mouffe, da den antyder at vi kan redusere dette til klassekamp (Hansen, 2017, s. 346).

Det kan være på sin plass med en begrepsavklaring. *Antagonisme* handler om motstand, fiendskap og sterke motsetningsforhold. Mouffe (2003, s. 120) mener at vi må adressere slike motsetninger og anerkjenne at det finnes en rekke av dem i samfunnet. Hvordan gjør vi det? Vi må ta opp motsetninger i vår demokratiske tilnærming til våre politiske systemer. *Agonisme* handler om en teoretisk tilnærming til å akseptere konflikter, men plassere dem i ryddige demokratiske institusjoner. Det er altså de positive sidene ved motsetninger og konflikter en henter opp i agonismen, i den forstand at man kan anerkjenne hverandre som meningsmotstandere. Med det som utgangspunkt kan man komme til løsninger. En slik tilnærming til demokratiet er det Mouffe fremmer i sin agonistiske modell.

Dette står kanskje i kontrast til den retningen som har fått stor gjennomslagskraft i planfaget, nemlig ideene om kommunikativ planlegging. Den demokratiske kuben, presentert av Fung (2006) bygger på noen av ideene om å finne rom for det kommunikative. Budskapet er på ingen måte at det ikke finnes motsetninger, så hverken ontologisk eller epistemologisk er det sikkert at utgangspunktet er så ulikt. Når en likevel skal designe en demokratisk tilnærming til planprosesser, så kan dette ta ulike retninger. Fung (2015, s. 513) forsøker å finne flere møtearenaer og kommunikasjonsformer. Spesifikt kritiserer han tradisjonelle deliberative prosesser som fungerer mer som «spørsmål og svar» enn ekte deliberasjon mellom likeverdige parter.

Heller ikke Innes og Booher (2010) vil nok akseptere at deres modell underspiller motsetninger, de forsøker å finne en løsning på det de kaller en demokratisk legitimitetskrise. Bidraget deres retter fokus mot mer autentisk dialog mellom parter på en likeverdig arena. Slik kommunikasjon vil i seg selv underfokusere på selviske perspektiver i prosesser og fremme bredere perspektiver hos hver enkelt aktør. Ansvar og kontroll blir dermed ikke *sentralisert*, som i tradisjonelle modeller (Innes & Booher, 2010, s. 202). Da har en slik modell gjort noen antagelser på veien, ikke minst at slike delte perspektiver er mulige å fremme. Modellen fra Mouffe står her i et spenningsforhold, hun antar i mindre grad at dette vil være en tilnærming som kan fremme demokratiske perspektiver.

Kritikken fra Mouffe følges opp i en artikkel som hentes opp flere steder her, undersøkelser om konkurrerende diskurser på små steder i Agder (Cruickshank og Lysgård, 2013). De beskriver en interessekamp som ligger under overflaten av planarbeidet. Når stedet skal utvikles, så kommer ikke disse ulike diskursene frem. Forfatterne finner en autonomidiskurs og en bostedsdiskurs. Autonomidiskursen gjør en rekke antagelser, som at lokale arbeidsplasser er viktige for å bygge et sted. Stedsidentitet er viktig, familieband på små steder knytter stedet sammen. Bostedsdiskursen fremmer ikke et stort behov for å transformere stedet til noe moderne senter med arbeidsplasser og sterkt sentrum. Denne diskursen ønsker heller å befeste rural idyll, stedet har verdi i den grad det er ro og fred, muligheter for rekreasjon. Årsaken til at disse diskursene ikke kommer på bordet, det retter forfatterne mot et demokratisk underskudd, i form av at prosessene styres av en demokratisk elite. Dette er i tråd med Mouffe (2003) sin bekymring for slike prosesser, noe vi kommer tilbake til i analysen.

4.1.4 Diskursanalysen hos Bacchi

Bacchi legger følgende premiss til grunn, som en tradisjonell og dessuten allment akseptert måte å betrakte hvordan offentlig politikk skapes, i tilknytning til styringsorganer. Denne tilsier at det finnes en rekke 'problemer' i samfunnet, en rekke utfordringer. Disse dukker opp helt naturlig, de kommer av seg selv og skaper et slags vakuum. 'Problemene' venter på at noen tar tak i dem. Hvem skal ta tak i dem? Et offentlig styringsorgan som staten tar tak i dem. Det er staten som klarer å identifisere og reagere på disse store problemene. Dette er altså slik vi i stor grad anser og aksepterer utformingen av samfunnets problemer og løsninger (Bacchi, 2009, s.1). Offentlig politikk er en operasjon av problemfiksing.

Dette premisset kan utfordres. Bacchi fremmer at vi med fordel kan utvide tankemønsteret her. Styringsorganer som «problemfiksere» er ikke bare en reaktor på problemer, de har også i stor grad en rolle som *produsent* av problemer. Det betyr ikke at vi er utsatt for en manipulativ prosess som helst skulle vært annerledes. Dette er en naturlig del av samfunnet, men når vi analyserer prosessene så bør en ha det perspektivet mer aktivt. Ut fra dette så utleder hun følgende bærende antagelser til metoden (Bacchi, 2009, s. 25);

1. Vi er styrt gjennom problematiseringer.
2. Vi må studere problematiseringer (gjennom å analysere presentasjoner av problemer), heller enn 'problemer'.

3. Vi må problematisere (etterforske) problematiseringene som er på bordet gjennom å granske premissene og effektene av de presentasjonene problemene inneholder.

Det er altså grunn til å være observant på hvordan problemene fremstilles. Disse kan studeres gjennom diskursanalyse. Metoden bygges opp ved at et prosjekt utfordres til å besvare konkret seks spørsmål (Bacchi, 2009, s. 3). Dette er altså ingen kakeoppskrift, der man får en detaljert beskrivelse av hvordan en besvarer disse spørsmålene, spørsmålene er åpne.

Dette kan knytte seg til de nevnte problemstillinger i delkapittel 1.1 på flere måter. Vi frigir oss fra den umiddelbare, kanskje intuitive forståelsen av de planfaglige begrunnelsene i en prosess. Det betyr ikke at vi nødvendigvis mistror dem eller skal avsløre dem som feilaktige. Kompakt byutvikling kan presenteres i tråd med FNs bærekraftsmål, som en løsning på et eller flere problem. Det kan være klimautfordringen (FN.no, 2023). Andre problemer kan være jordvern (Landbruks- og matdepartementet, 2023). Kommuner kan fremme behov for utvikling som boligbygging, for å hindre fraflytting, eller ivareta «vekst». Poenget er altså at dette er ikke identifisert som manipulative argumenter, de kan til dels også være det, men da går man foreløpig for fort frem. Først og fremst så skal analysen peke på dem som fremstillinger, det er *presentasjoner* av problemer. Derfor setter Bacchi også 'problem' med klammetegn i sine spørsmål, fordi vi tar dem ikke for gitt som reelle problemer. Vi dekonstruerer dem til presentasjoner og gjør en analyse på dem.

4.2 Premisser i konseptet kompakt byutvikling

Her presenteres nærmere hva kompakt utvikling består av og noen sentrale premisser for denne tankeretningen. Dette kunne vært nærmest uendelig utredet, da det henger sammen med så mange ulike sektorer, teori og fagfelt. Her skal det begrenses til en presentasjon av noen av de punktene som er sentrale for tilnærmingen til kompakt utvikling i denne sammenheng.

Det kompakte kan forstås som noe som skal fortettes rundt et mer begrenset areal. For å få plass til flere folk og mer aktivitet må det vertikale planet tas i bruk, ikke bare det horisontale. Hvordan kom man på disse ideene? Det er ikke utenkelig at referansene til Le Corbusier har vært relevante, om ikke helhetlig, så kanskje som en visuell ide. Le Corbusier er kjent for å fremme en stor grad av fortetting for å adressere problemet arealforbruk (Breheny, 1996). Kompakt byutvikling har kanskje på grunn av ulempene man erfarte av denne modellen vært omdiskutert og ikke alltid fått gjennomslag. Brundtlandkommisjonens rapport som satte tonen for bærekraftig utvikling, utfordret by- og stedsutviklingens vilkår (Hanssen, Hofstad, Saglie,

Næss & Røe, 2015, s. 14). *Byspredning* ble problematisert. Nye løsninger ble forventet og den kompakte byen ble tilknyttet bærekraftige begreper, altså som representasjon for fremskritt, i hvertfall i et miljø- og bærekraftig perspektiv.

Det er mange problemer som kan løftes rundt alle disse konseptene. Kompakte strukturer er både lansert som en løsning, men det finnes også mye motstand. Kan en fortetting være en fordel for den enkelte, som allerede bor på en plass? «Infill» er en del av konseptet, det vil si å fylle inn et bygg der det er plass, mellom andre bygg. Det kan være det opprinnelig var tenkt som en grønn lunge, men for å ivareta krav til fortetting så tillater man ny utvikling. I det store perspektivet kan det bidra til å oppnå målet om fortetting, men det er ikke vanskelig å se at det kan skape konflikt lokalt. En kan også problematisere det ensidige synet på kompakte strukturer som en løsning for fremtidige samfunn. Man kan se for seg at ny teknologi vil endre kravene til det kompakte samfunn. Det kan komme mer utslippsfrie transportmidler. Behovet for å reise til arbeid vil kanskje bli mindre i et mer digitalt samfunn. Utgangspunktet for planretningslinjene er dagens samfunn, hvor fossile utslipp kombinert med et stort behov for mobilitet av personer er en sentral del av bildet. Uansett så vil ikke denne oppgaven forfølge disse innvendingene, selv om de også kan være interessante. Her legges til grunn at den hegemoniske diskursen om kompakte strukturer er førende for planlegging og at det i all hovedsak planlegges ut fra dagens forutsetninger.

Det er mange dokumenter som er relevante og betydningsfulle, både før og etter de statlige planretningslinjene av 2014. Flere sentrale stortingsmeldinger som nr. 31 av 1992-93 og nr. 29 av 1996-97 var viktige til å befeste kompakte strukturer som rådende planfaglig retning (Børrud, 2018). Byspredning og bygdespredning skulle motvirkes av arealeffektivitet ved å konsentrere utbyggingen. Begrepet kompakt by ble mest tydelig først i de statlige planretningslinjene av 2014. Dette er det dokumentet som det refereres mest til i denne studien, hovedårsaken er at det er henvist til dette eksplisitt som grunnlag for høringsinnspill (og innsigelser) i planarbeid hos kommunene. Konseptet er også bekreftet og fått konsolidert sin status flere ganger siden, blant annet i *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2015* og stortingsmeldingen *Berekraftige byer og sterke distrikt* (2016-2017). Dokumentene varierer noe i utforming, formuleringer og fokus, men hovedbudskapet har hele veien bygget på relativt ensartede premisser. Her følger noen av de viktigste premissene for denne retningen.

4.2.1 Arealeffektivitet

Det er mange begreper og konsepter som veves sammen, under det man kanskje som en felles betegnelse kan kalle arealeffektivitet. Det kunne vært brukt flere andre begreper.

Distinksjonene er ikke så avgjørende, de fremstår som gjensidig koblet. Det vil si, de er i alle fall det i samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (2014). På en måte er kanskje grunnlaget fra noe ulike motiver, selv om virkemidlene og målet ofte er sammenfallende.

Målet kobles ofte til FNs bærekraftsmål (FN, 2023). Det store målet, nr. 13 på listen, «stoppe klimaendringene» er kanskje det målet som flere av virkemidlene som nevnes her vil knytte seg mot. Det handler om å hindre arealspredning, bremse arealforbruket, som er antatt å øke grunnlaget for mere utslipp av klimagasser, både direkte og indirekte. Et viktig konsept som ligger til grunn i norsk sammenheng er knutepunktstrategi som vi straks kommer nærmere inn på. For å belyse at det finnes også andre årsaker til å begrunne retningslinjer mot arealeffektivitet, så tas det også med noen linjer om jordvern og sosial bærekraft.

Det er begrenset med ivaretagelse her i teoridelen om ulempene eller motforestillingene om man vil, ved kompakt utvikling eller arealeffektive løsninger. Det betyr ikke at de ikke finnes, noen av dem kommer en inn på i analysedelen, de fleste orienterer seg mer langs den politiske akse enn den planfaglige. Her er det mest fokus på å presentere begrunnelsene for hvorfor de statlige planretningslinjene så tydelig argumenterer for en slik utvikling. Denne studien har ikke i utgangspunktet noe mål om å gå langt i å problematisere grunnlaget for planretningslinjene, derfor begrenser teoridelen eventuell denne problematiseringen. Hovedpoenget er altså at arealeffektivitet henger sammen med kompakte strukturer, som ide om et fortettet samfunn med kortere avstander mellom hjem, arbeid og transport i form av kollektivknutepunkter.

4.2.2 FNs bærekraftsmål

Det eksplisitte klimamålet er formulert i mål 13, som tilsier at vi skal bestrebe å 'stoppe klimaendringene' (FN, 2023). Dette sentrale målet bygger på FNs klimapanel som utgir rapporter, som er en oppsummering av samlet forskning globalt (IPCC, 2023). Flere av de andre bærekraftsmålene vil både direkte og indirekte støtte opp under mål nr. 13. Eksempelvis vil mål 7, «ren energi til alle», kunne medføre en direkte gevinst gjennom mindre utslipp. Endring av infrastruktur for energikilder og forbruk vil kreve investeringer. Arealeffektive strukturer gjør det lettere og mer effektivt å kunne ta i bruk slike investeringer. Eksempelvis er det bedre om et forbrenningsanlegg kan forsyne en hel by enn kun et mindre nabolag. Mål

12, «ansvarlig forbruk og produksjon», kan oppnås ved at det er kortere vei mellom hjem og arbeidsplass. «Kortreist mat» er blitt et etablert begrep, som ikke behøver ytterligere forklaring eller begrunnelse til hvorfor det støtter opp under både mål 12 og 13.

Det er kanskje mål 11, «bærekraftige byer og lokalsamfunn», som mest direkte knytter seg til strategien om arealeffektivitet. Byene står for 75 prosent av alle klimagassutslipp (FN, 2023). Det er derfor mye å hente på å gjøre dem mer effektive. Ifølge FN så har Norge gode bidrag i form av at en relativt høy andel av befolkningen bor i byer og tettsteder. Dessuten så er en høy andel av nye biler elektriske. Det er likevel flere utfordringer, som å få på plass bedre infrastruktur inn til voksende byer, FN (2023) peker blant annet på kollektivtransport. Norske byer er kostbare å bo i, derfor blir det en stor andel av befolkningen som bor utenfor byene av økonomiske årsaker. Dette er et punkt som utfordrer fremtidig utvikling mot arealeffektivitet. En viktig konklusjon som er verdt å merke seg i denne sammenheng, er at FN peker på at Norge mangler en helhetlig strategi for å oppnå mål 11. Kommunene har mange oppgaver og mye ansvar for å bygge opp under mål 11, men oppgavene gis ofte uten nødvendig finansiering (FN, 2023). Så pekes det også på at retningslinjene ikke er *tydelige* nok i denne sammenhengen. Det kan dermed tolkes dithen at gjennomslagskraften til eksempelvis samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (2014) er ansett som svak. Dette poenget er verdt å merke seg. Relevant i denne sammenhengen er hvordan regionale areal- og transportplaner bidrar til å tydeliggjøre, spesielt kravene til arealregnskap som er på vei inn i planarbeidet kan gi dette sporet mye drivkraft. Dette blir det mye om i analysedelen.

4.2.3 Knutepunktstrategi

På mange måter kunne man også kanskje kalt delkapitlet for knutepunktstrategier like gjerne som arealeffektivitet, begge begreper henger tett sammen med mange av de viktigste målene i kompakt utvikling. Denne vinklingen bygger også på effektiv bruk av arealer gjennom å fortette nær knutepunkter. Fokuset er her likevel kanskje mer på å utnytte infrastrukturen, som *kollektivknutepunkter*. Det vil si at man forsøker å utnytte fordelene av å ha bolig, butikker og næring tett på for eksempel t-banestopp, togstasjoner eller bussterminaler. Helst ønsker man gjerne flere kollektivtilbud mot samme knutepunkt. Fordelen med det siste kan være overgangsmuligheter mellom ulike transportmidler (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2014).

Begrepet knutepunkt kan naturligvis tolkes også på andre måter enn kun samferdsel og transport. Det kan være knutepunkt for energikilder, som gjør bruk av alternativ oppvarming

og lignende mer effektivt. Utbygging av linjer for internett, fiberkabler, er også ett gode som kan være kostbart. Dette forenkles om flere boliger og næringsareal kan utnytte dette nære knutepunkt. Til alt det nevnte, så er det ikke bare utbyggingen man kan høste fordeler av. Drift og vedlikehold av de nevnte systemer er potensielt en enda større gevinst enn selve utbyggingen. Alt dette kan også knyttes direkte til klimamål, gjennom færre bruk av ressurser, mindre karbonavtrykk per boenhet eller næringsenhet. Derfor kan knutepunkt med fordel utvides som begrep i kompakte strukturer.

4.2.4 Jordvern

Man kan se på temaet jordvern som et tydelig relatert, men likevel et annet spor hva angår tematikken om arealeffektivitet og kompakt utvikling. Akkurat jordvern tas med mest for å illustrere tydelig at de vedtatte nasjonale planretningslinjene ikke kan isoleres mot ett enkelt mål. Det henger sammen med mange ulike mål, som hver for seg både kan både styrke og svekke ideen om arealeffektivitet. Norge er lokalisert langt nord. Relativt til andre land kan man si at Norge har et lite jordbruksareal, kun tre prosent av landarealet (Landbruks- og matdepartementet, 2023). Dette vil si at man kan argumentere for at dette arealet må vernes om. Mange byer og tettsteder er utvidelser fra gårder og grender, som naturlig lå tett på et jordbrukslandskap. Derfor er dette en vanlig problemstilling. Gjennom lovverket har jordbruksareal fått en stadig sterkere vern historisk, manifestert gjennom både jordloven og plan- bygningsloven. I våre dager er det også stadig mer aktuelt med en diskusjon om matsikkerhet, det vil si at man ønsker å være i stand til å produsere mat selv. Både krig og katastrofer kan medføre at forsyningslinjer kan stoppe opp eller svekkes av både politiske og naturlige årsaker.

Dette kan i både urbane og rurale områder utøve et press på arealbruken. I urbane områder må man veie opp nytten av å ta i bruk jordbruksareal sammenlignet med andre formål. De statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (2014) nevner at 'det er nødvendig å ta vare på god matjord, men jordvernet må balanseres mot storsamfunnets behov'. Når det gjelder rurale områder og kanskje spesielt kommuner hvor landbruk står sterkt, så kan dette bli satt på spissen. På den ene siden er det landbruksarealet som er hovednæringen og en viktig del av stedsidentiteten. På den andre siden så fremmes det forslag om utvikling som bolig- og næringsutvikling, som kan bidra til å styrke posisjonen til stedet. Begge argumenter kan relatere seg til by/land-dimensjonen, men blir altså her på en måte mellom barken og veden. Vi går ikke nærmere inn på detaljene på dette punktet her, da

hensikten mest var å tydeliggjøre at det finnes tydelige argumenter rundt arealeffektivitet som ikke bare handler om de store linjene som klimaspørsmålet, de kan også være veldig konkrete.

4.2.5 Sosial bærekraft

Begrepet sosial bærekraft kan være noe u håndgripelig, da det kan bety veldig mye forskjellig. Nær sagt hva som helst kan puttes inn i et slikt begrep. Det betyr ikke dermed at sosial bærekraft er uviktig eller kan forbigås når man snakker om arealeffektivitet eller kompakte strukturer. Levende samfunn består av mennesker og rom for dem til å danne relasjoner. Dette inngår som en viktig del av arealplanlegging, skape møteplasser. Schmidt (2015, s. 166) diskuterer ulike former for bokvalitet når vi planlegger for sosialt bærekraftige områder. Opplevelsen av områdets bokvalitet styres i stor grad av hvor trivelige gatene og plassene oppleves av innbyggerne finner hun. Det kan være like viktig som nødvendig infrastruktur som kollektivtrafikk og butikker eller service. Man kan også si at alt det nevnte henger sammen, som FNs bærekraftsmål (2023) legger til grunn, 'byene fungerer som møteplasser for handel, kultur, innovasjon og sosial samhandling'.

Det handler også om tilgangen på arbeidsplasser og utdanningsmuligheter, på både høyere og lavere nivå. I kompakte strukturer vil man kunne øke tilgjengeligheten av disse, dersom man lykkes i å senke reiseavstander og reisetid mellom hjem og disse institusjonene (Hanssen m.fl., 2015, s. 17-18).

4.3 Maktperspektiv

Det finnes mange ulike perspektiver på makt, i samfunnsvitenskapene generelt, noe som i stor grad også reflekteres i problemstillinger som involverer planlegging. Det er derfor flere perspektiver på makt som kunne vært knyttet til dette prosjektet. Her begrenses det derfor til det mest aktuelle som tilknyttes problemstillingen som skal analyseres. Her er det spesielt aktuelt å se på spenningsfeltet mellom «synlig» og «usynlig» makt for å si det uålele. Med det så menes det at noen former for makt er åpenbar og eksplisitt. Andre former for makt kan være vanskelig å få tak på, vanskelig å definere og det i hele tatt vanskelig å oppdage. Dette er former for makt som det kan være nyttig å ha med seg i bagasjen når en analyserer planprosesser og hvorfor en utvikling tar en gitt retning. Det sier mye om hvilke ressurser som ligger der for å ta makt, når det foreligger grunnlag for mer enkelt «angrepsspill» og når det går tråere og man møter «etablert forsvar».

4.3.1 Hierarkisk og etablert makt

Både norsk politikk og administrasjon har tydelige hierarkiske strukturer. Det vil si at makten på mange måter er åpenbar og synlig. Organisasjonskart er ofte tegnet åpenbart hierarkisk. I en typisk norsk kommune er kommunedirektøren øverst, så er det ulikt løst med ulike kommunalsjefer som ofte har ansvar for egne avdelinger. Det samme finner en i det politiske systemet, med en ordfører som øverste politiske leder. Så har dette ulike løsninger, blant annet beroende på om det er formannskapsmodell eller parlamentarisk modell. Uansett løsninger og tilpasninger, så er strukturen i stor grad gitt. Dette følger på mange måter Max Webers byråkratiske modell, når en ser på de store linjene selv om det er mye som har utviklet seg gjennom årene (Østerud, 2014, s. 42-43).

En av de teoretiske modellene som mest tydelig fremstiller makten som åpenbar, det er bidragene fra Marx (1932). Hos Marx er ikke selve strukturene så diffuse, utfordringen ligger mer i hvordan man klarer å organisere seg for å utfordre makten. Det handler mer om ubalansen som er så sterk mellom den herskende borgerklassen med makt og arbeiderklassen som lar seg styre. Det er ikke først og fremst utydeligheten i strukturene som gjør utvikling vanskelig, det er hos Marx arbeiderklassens evne til å organisere seg til kamp og revolusjon. Både oppskriften og virkemidlene fra marxismen er mye omdiskutert, men en slik form for enkel fremstilling av strukturer legger grunnlaget for mange diskusjoner. Den er enkel å forholde seg til. Det diffuse og kompliserte er vanskeligere, spesielt når konklusjonen ofte er at en ikke har noen god oppskrift på å utfordre makten. Foucault vil utfordre denne tradisjonelle måten å se maktstrukturer på.

4.3.2 Makten er over alt

Også Marx ville nok kunne si seg enig i at makten er over alt, men der kanskje mer i retning av at den tydelige makten påvirker alle deler av samfunnet. Foucault bygger flere av sine bidrag på marxistiske ideer (Elden, 2015). Likevel blir maktforståelsen hos Foucault langt mer komplisert, strukturene blir vanskeligere tilgjengelig. Dermed kan man også argumentere for at det er en helt annen forståelse av makt.

Sentralt i perspektivet fra Foucault er begreper som biopolitikk og biomakt (Eliassen, 2016, s. 145). «Bio» hentes fra biologien, der dette forklares på måter som gjør dette uendelig komplisert. Det har å gjøre med det reproduktive mennesket som en 'organisk multiplisitet av individer' (Eliassen, 2016, s. 141). Vi må gjøre dette enklere for å få nytte av bidragene hos Foucault, som kan være en stor ressurs. Et sentralt poeng er at makten ikke alltid kommer

som en ordre ovenfra. Ved å delta i handlinger, eller som Foucault kanskje gjerne ville kalt det med et av sine begreper – etablerte «praksiser», så styrker vi denne praksisen. Men det er ikke ordren ovenfra som er drivverket i klokka, det er deltagelsen til alle aktørene på alle nivåer, som i sum styrker posisjonen til det vi deltar i. Slik kan vi utfordre ideen om at makten kommer ovenfra. Legger man dette til grunn kan makten komme nedenfra (Grimen, 2010, s. 234). Denne makten har også en stor styrke i at den ikke så lett lar seg angripe, da den skifter former og griper inn nær sagt «over alt». Ved at en slik maktform er så sterk, så er maktpotensialet stort. Spørsmålet blir om hvor vidt aktører klarer å bruke dette maktpotensialet.

Dette er potensielt nyttige teoretiske bidrag til planfaget. Det finnes mange tydelige strukturer i planprosesser. Innsigelsesmyndighetene har stor formell makt over alle planprosesser, det vil si at de påvirker hierarkisk i høringsperioder. Så er planprosesser bygget opp av en rekke praksiser på hvordan løpet kjøres. Det er ikke sagt noe i plan- og bygningsloven om hvor stor prosent makt på en planprosess som skal fordeles mellom plankonsulent/utvikler, lokal myndighet, sentral myndighet, demokratiske institusjoner og sikkert en rekke andre aktører. Det etableres likevel maktstrukturer, som styrker sin posisjon ved at praksisene gjentas og flere aktører deltar i dem. Strukturene kan etableres på flere plan, både prosessrelatert og relasjonsbasert mellom aktørene.

5 Diskursanalyse av arealeffektive strategier i arealplanlegging

Dette kapitlet vil gjøre en diskursanalyse av hvordan kompakt byutvikling og arealeffektive strategier som konsept brukes i arealplanlegging. Utgangspunktet vil være å først og fremst ta tak i de stedene som er beskrevet i kapittel 3, som alle viser hvordan konseptene beskrevet i kapittel 4.2 tas i bruk. Det vil hentes inn en rekke empiriske data fra undersøkelsene som er gjort til denne oppgaven, som legger grunnlaget for analysen. Dette gjøres ved å ta i bruk den metodiske tilnærmingen til Carol Bacchi (2009), som utfordrer analytikerens til å knytte fremstillinger til følgende 6 grunnleggende spørsmål.

1. Hva er 'problemet' presentert som?
2. Hvilke forutsetninger eller antagelser ligger til grunn for fremstillingen av 'problemet'?
3. Hvordan har denne fremstillingen av 'problemet' kommet i stand?
4. Hva er ikke problematisert i denne fremstillingen av 'problemet'?
5. Hvilke effekter er produsert gjennom en slik fremstilling av 'problemet'?
6. Hvordan og hvor har denne fremstillingen av 'problemet' blitt produsert, formidlet og forsvart?

Dette er mer av en type omriss, som gir stor frihet til hvordan en besvarer disse spørsmålene. Det er ingen rigide regler for hva hvert punkt skal inneholde. Her følges også Cruickshank og Lysgård (2013, s. 79), som mener at man med fordel kan tone ned datasortering i diskursanalyser, analysen er viktigere enn sorteringen. Det første spørsmålet fra Bacchi inviterer delvis til presentasjon av empiri, også andre spørsmål passer dette til. Det blir derfor her en variant med en kombinasjon av analyse og empiri, slik også Bacchi (2009) tillater seg.

I Bacchi (2009) sitt opprinnelige design er spørsmålene tilpasset noe mer avgrensede 'problemer', gjerne helt konkrete saker. Her utvides denne bruken ganske mye, til å ta for seg hele begrepsapparatet til kompakt utvikling og brukt på flere steder. Man kunne sortert dette annerledes, stilt alle seks spørsmål til hvert enkelt område eller hvert enkelt 'problem'. Slik er det ikke tilpasset her. Hvert Bacchi-spørsmål får et eget delkapittel, så vil disse inneholde flere 'problem' i flere områder. Dette blir inndelt i egne underkapitler så det tydeliggjøres hva som redegjøres for til enhver tid.

Det bør også nevnes at det er ikke tatt noe hensyn til å gjøre delkapitlene proporsjonalt noenlunde like store. Noen av spørsmålene inviterer til lengre presentasjoner eller analyse av materialet, derfor blir det en asymmetri i delkapitlenes størrelse her.

Delkapitlene starter med en liten introduksjon til akkurat hvorfor dette spørsmålet er viktig å stille i en Bacchi-inspirert analyse. Det blir kort om hva som ligger i spørsmålet, deretter går vi løs på å besvare spørsmålet. Det besvares gjennom en slags kombinasjon av å presentere empiri og direkte analyse, slik Bacchi (2009) sin tilnærming legger opp til. Flere av temaene kunne vært sortert under flere spørsmål. Et sted må de være for å unngå gjentakelser. Noen temaer kommer vi tilbake til i flere spørsmål, analysert fra litt ulike vinkler.

5.1 Hva er ‘problemet’ presentert som?

Spørsmål 1 er det grunnleggende utgangspunktet for Bacchi-tilnærmingen. ‘Problemet’ står altså markert i klammetegn, for å understreke at som analytiker skal man ikke ta som utgangspunkt at man anerkjenner at det er et faktisk problem. Det vil si, man påstår heller ikke at fremstillingen nødvendigvis er illegitim. Poenget er her bare at man lar det bli opp til selve fremstillingen å begrunne dette. Analysen anerkjenner ikke at ‘problemet’ eksisterer uavhengig av presentasjonen.

5.1.1 Fjordbyen i Drammen – urbanitet fra null til hundre

Øst for Drammen by, men like over kommunegrensa til Lier kommune ligger et industriområde kalt Lierstranda (figur 5.1). Området er noe i utkanten av Drammens sentrum slik det ser ut i dag, selv om Drammen sentrum er noe utflytende, det er et stort område omtrent 4 km unna Bragernes torg i Drammen sentrum. Selv om området altså er geografisk i Lier, vil det først og fremst være en utbygging som vil påvirke Drammen by i stor grad. Prosjektet har som mål å utbygge boliger for 16000 nye innbyggere (Fjordbyen Lier og Drammen², 2023). Området bygges ut på gamle industritomter ut mot strandlinja, dette er tomteareal med stort økonomisk potensiale. Det nye sykehuset i Drammen vil bli nærmeste nabo, i umiddelbar nærhet med flere tusen arbeidsplasser. Dette tilsier altså en transformasjon av området i enorm skala.

² Fjordbyen er brukt som begrep på flere prosjekter. Det ikke forveksles med for eksempel den Fjordbyen som Røe refererer til i sin artikkel *Scenesettelser av den kompakte byen – som visuell representasjon, arkitektur og salgsubjekt* (2015).

Fjordbyen lanseres på flere måter som en slags problemløser om vi skal legge oss direkte på linje med Bacchi sin terminologi. På Lier kommune sine sider står det listet opp en del begrunnelser for Fjordbyen. 'Fjordbyen er løsningen for å håndtere befolkningsveksten i Drammensområdet' (Lier kommune, 2023). Det er altså beskrevet som at Drammen har en ventende befolkningsvekst, som må håndteres. Drammen kommune har i dag 103 000 innbyggere (SSB, 2023). Det vil si at man legger en formidabel vekst til grunn, Fjordbyen skal da ta en svært stor andel av denne i nabokommunen Lier. Prosentvis vekst, som 90/10-prinsippet, som ligger til grunn i Drammen blir en liten utfordring her (informant 6). Det vil si at gjennom regionale planer (ATP³) i Viken fylkeskommune, så har Drammen kommune forpliktet seg til at 90% av veksten skal skje innenfor sin definerte vekstgrense rundt Drammen sentrum. Man kan kanskje anse akkurat den grensa som et overkommelig byråkratisk problem da Fjordbyen ligger så tett på Drammen kommune. Likevel er det ikke nødvendigvis uproblematisk at en så stor vekst skal sorteres «ut» av indre sentrum.

Fjordbyen skal også ifølge Lier kommune (2023) sitt planarbeid 'løse fremtidens transportutfordringer for buss, tog og bil'. Det vil si at man peker på persontransport som et problem ved utbygging og befolkningsvekst og relaterer implisitt denne spesifikt til dette området. 'Problemet' er rett nok generelt formulert, men siden det nevnes i saken så tilsier det at det er rimelig å tolke at deknningen for buss, tog og bil i området ikke er tilstrekkelig i dag. Det kan man påstå og problematisere, men det er gyldig kanskje først og fremst under forutsetning av at nettopp dette prosjektet realiseres. Slik sett «finnes ikke problemet før det skapes». Nå er det også et stort regionalt sykehus som bygges, så en kan naturligvis koble problematiseringen på at også dette prosjektet behøver å løse sine «transportutfordringer». Her er det allerede vedtatt, uavhengig av Fjordbyen, at transportutfordringer må adresseres for å tilpasses dette sykehuset. Eksempelvis vil togstasjonen oppgraderes uansett, dette er allerede vedtatt helt uavhengig. Så kan man alltid si at det er mye som er vedtatt og «skal komme», men som det siden kan reises spørsmål ved og som kan kollapse som prosjekt, på et senere tidspunkt.

³ Areal- og transportplaner, heretter forkortet ATP, er en samlebetegnelse for områdeplaner som skal samordne vilkårene for planlegging av arealsektoren og transportsektoren. Slike planer behøver ikke følge andre administrative grenser. I Arendal er dette laget som et samarbeid mellom kommuner og myndigheter i «Arendalsregionen». Ofte ligger de på fylkesnivå, håndtert av fylkeskommunen.



Figur 5.1 - Fjordbyen - slik området ser ut i dag fra flyfoto. (Ortofoto: Kartverket)



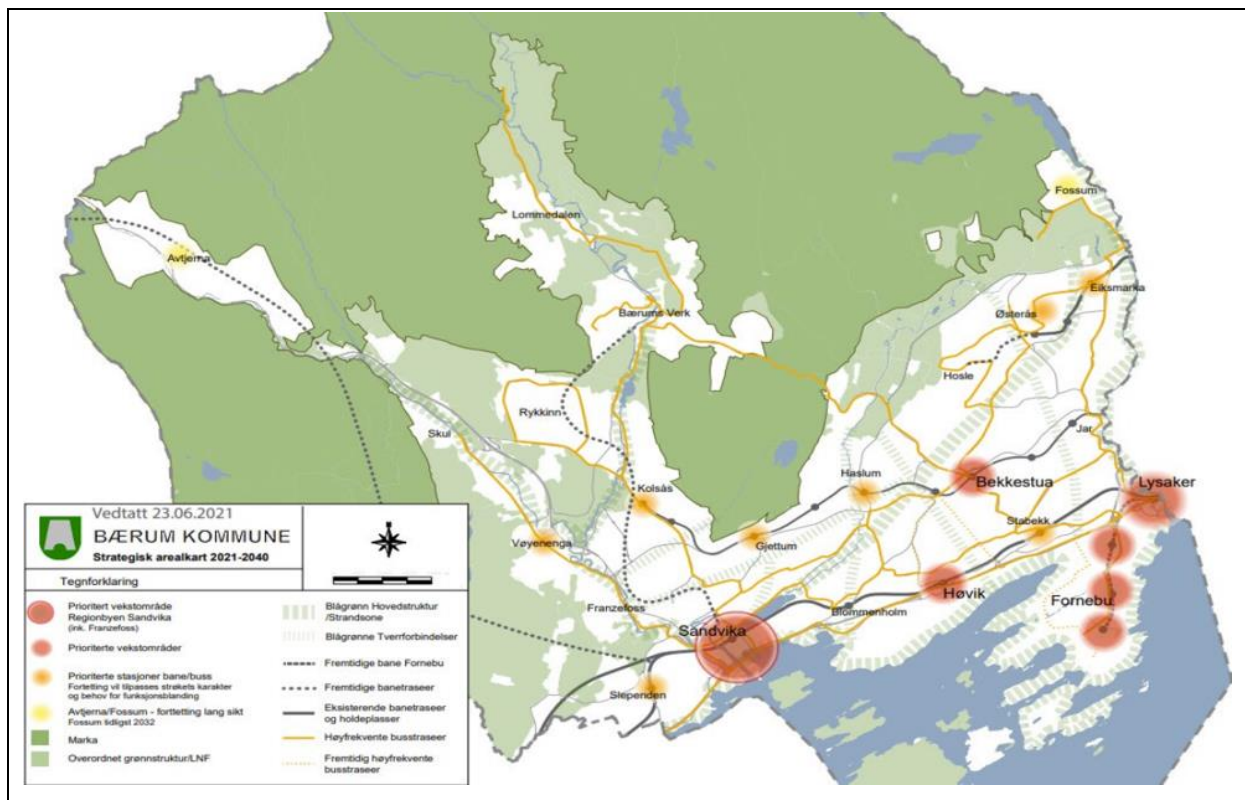
Figur 5.2 - Skisse av Fjordbyen, slik forslagstillere ser for seg den som ferdig prosjekt, sett fra nord-øst i retning mot Drammen by. (Illustrasjon fra planbeskrivelse hos Lier kommune)

Bjørn Rune Gjelsten står bak investeringene i området gjennom selskapet Gjelsten Holding (Hovland, 2010). Tomtene er kjøpt opp allerede for mange år siden, det har vært mye arbeid her. Ifølge en uttalelse fra selskapet, gjennom prosjektleder Sælør, så har området vært tynget av en masse miljøgifter (Hovland, 2010). Gjelsten Holding sitt datterselskap Noah skal ha ryddet opp her en mengde på 130 000 tonn giftige masser, blant annet kreosot. Dette vil altså si at en ting er klimaproblemet og kompakt byutvikling, som er mer ledd i større sammenhenger som både et nasjonalt og globalt problem. Her løftes også lokale miljøproblemer, som prosjektet Fjordbyen underforstått er med på å avhjelpe.

Prosjektlederen kan også informere om at ‘hele området mellom Kongsberg og Oslo er i ferd med å smelte sammen som ett arbeidsmarked’ (Hovland, 2010). Et tall på 300 000 nye innflyttere til Østlandet som følge av dette er ventet de nærmeste 20 årene, ifølge samme prosjektleder. Prosjektet Fjordbyen kan altså også bidra med å avhjelpe deler av denne situasjonen (‘problemet’), slik den beskrives.

5.1.2 Bærum – mellom krav til vekst og ønske om bevaring

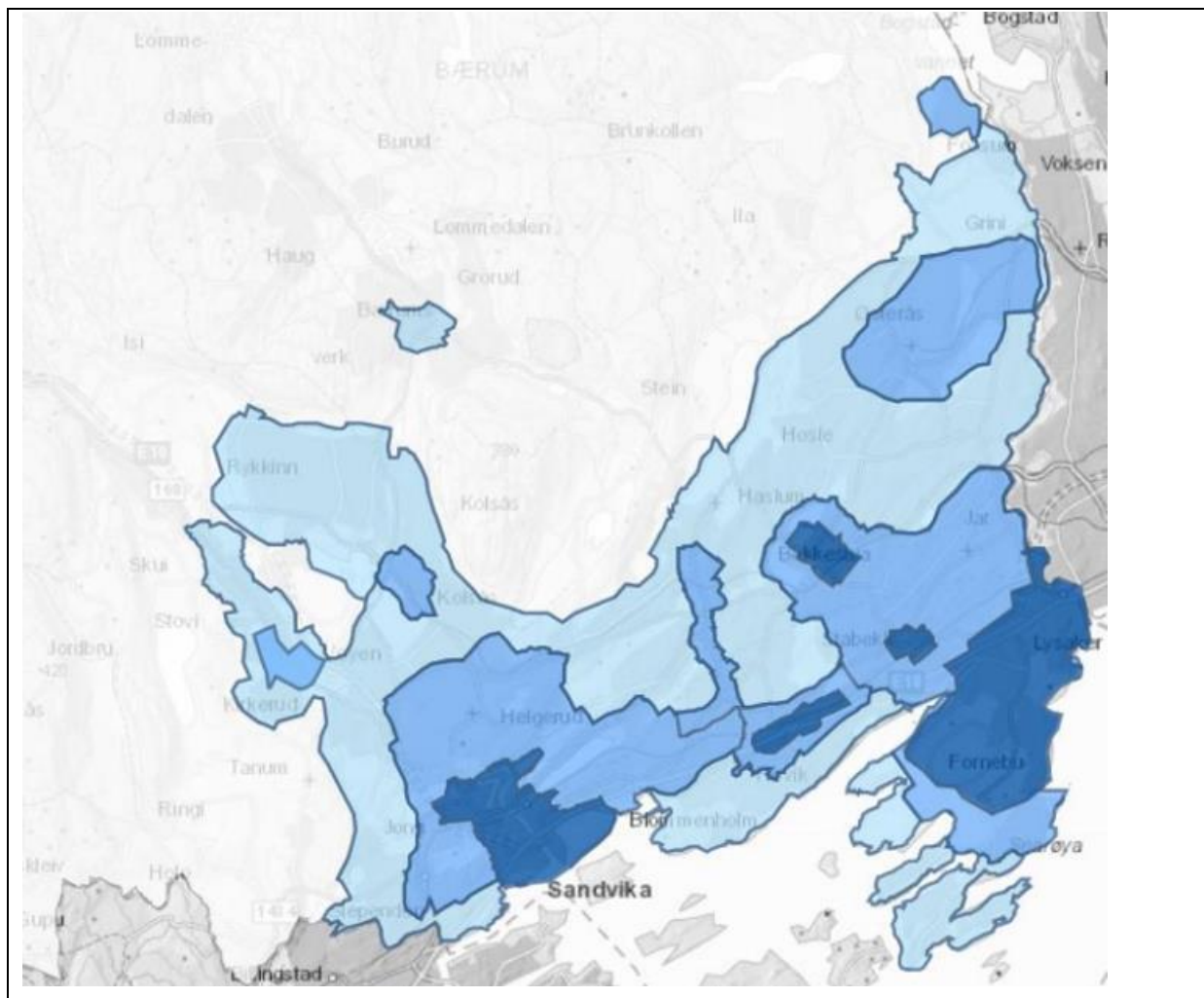
Ulikt Lierstranda ved Drammen, så er Bærum preget av et mer etablert område for bolig, næring og transport. Bærum er også nabokommune til Oslo kommune, dermed vil noen kanskje si at de også mer eller mindre er en direkte del av Oslo. Det er i alle fall et viktig område for hovedstaden på flere områder. Ser man på kartet (figur 5.3), så er det i den store sammenhengen, et relativt smalt belte mellom marka og Oslofjorden. Her er det mye transport som skal gjennom av både gods og persontransport. Kombinert med nærheten til hovedstaden er dette en kommune som har et stort potensiale for kompakt utvikling, et potensiale kommunen også har brukt som ressurs. På illustrasjonen (figur 5.3) er Sandvika og Lysaker blinket med de største røde sirklene, disse er altså de høyest prioriterte vekstområdene. Det vil ikke si at de andre sirklene nødvendigvis har et lite potensiale for fortetting og vekst. Flere steder på Fornebulandet er markert, med forventet ferdigstillelse av den nye t-banen (Fornebubanen).



Figur 5-3 - Bærum kommune, presentert av kommunen gjennom en skisse av vekstområder egnet for kompakt byutvikling. (Illustrasjon: Bærum kommune)

De oransje markerte områdene, flere av dem har umiddelbar tilgang til kollektive knutepunkt som t-banestopp, blant annet langs Kolsåsbanen. T-banen har her avganger store deler av døgnet oftere enn hvert 10. minutt. Det er en tilgang på elektrifisert transport med en kapasitet som mange plasser i Norge ikke er i nærheten av, om en skal sette det i perspektiv, komparativt til «generelt» potensiale for kompakt utvikling og arealeffektivitet. Dette gir oss et tydelig frempek mot manglende konseptualisering av skala.

I styringsdokumentene til Bærum kommune er det også satt en del visjoner som støtter bærekraftig utvikling (2023). Det er satt en målsetting på at 60 prosent av alle reiser skal skje med gange, sykkel og kollektiv innen 2030. En inndeling av kommunen er foretatt i ulike soner som skal gi en oversikt over hvor godt mulighetene er tilrettelagt for slike reiser fra der de bor (figur 5.4). Kommunen har altså gjort et omfattende arbeid som legger til rette for langsiktige planer, som ivaretar bærekraftige mål og potensialet for kompakt utvikling er godt dokumentert. Dette bygger på og støtter de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (2014). Så utfordres dette grunnlaget gjennom oppfølgingen i kommuneplanen som vi kommer nærmere inn på.



Figur 5.4 - Temakart for mobilitet. Kartet illustrerer hvor godt egnet områder er egnet for bruk av kollektiv, sykkel og gange fra boområdene i nærheten. Det er fire kategorier, med blåfarge. Sterkere blåfarge indikerer godt tilrettelagt for grønne mobilitetsalternativer. (Kart: Bærum kommune).

Utvikling av slik infrastruktur som kollektivtransport og tilrettelegging for gang-/sykkelveier er store og kostbare investeringer. Planarbeidet rundt kollektivknutepunkter som kompakt utvikling hviler på, er omfattende og ressurskrevende. Det er mange hensyn som skal tas, mange møter både internt og eksternt. Mye av dette arbeidet har lagt grunnlaget for at Bærum kunne inngå i en byvekstavtale. Her er det betydelige midler å hente. Hensikten med en byvekstavtale er altså å adressere de nevnte utfordringer som den enkelte kommune står ovenfor. Det overordnede målet i slike avtaler er 'nullvekst for persontransport med bil. For å hindre at veksten i persontransport skjer med bil og bidrar til økt forurensning og dårligere framkommelighet, skal ordningene fremme gange, sykling og bruk av kollektivtrafikken' (Samferdselsdepartementet, 2022). En slik omfattende avtale ble utarbeidet, der Bærum kommune var part sammen med Oslo kommune, Viken fylkeskommune, Lillestrøm kommune, Nordre Follo kommune og Staten v/Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). En konkret sum er nevnt i avtalen, 8,1 milliarder alene i

bidrag for Fornebubanen. Historien skulle rett nok som kjent utvikle seg til at den viste seg å bli mer kostbar enn antatt, men beløpet tilsier likevel at slike avtaler er en enorm ressurs. En viktig del av denne avtalen er at partene forplikter seg til å arbeide for utnytting av infrastrukturen gjennom 'høy arealutnyttelse' langs knutepunkter. Dette betyr altså at det settes en del forventninger til hvordan midlene forvaltes og legitimeres i ettertid.

Dette vil altså si at Bærum kommune i stor grad bygger på diskursen kompakt byutvikling i sitt planarbeid. Likevel kommer den i en annen form enn Fjordbyen og Mosseregionen, dette får vi et nærmere innblikk i, gjennom de kommende delkapitlene.

5.1.3 Mosseregionen

Det ble altså som nevnt, ikke noe av en stor kommune med sammenslåing av både Moss, Rygge, Råde, Våler og eventuelt Vestby, som også var en del av alternativene. Resultatet ble at Moss og Rygge slo seg sammen til nye Moss kommune og de andre ble selvstendige. Fra andre regioner, spesielt i Bærum, har vi erfart at mye av grunnlaget for planarbeidet bygger på grønn mobilitet. Her er vi utenfor både t-bane og trikkenettverket til Oslo og Akershus. Dermed er skinnegående transport ensbetydende med tilgangen på togstasjoner. Alle de nevnte områdene i Mosseregionen har egen togstasjon, utenom Våler kommune. Moss kommune alene har tre stasjoner langs Østfoldbanen etter sammenslåingen. Det vil si at man her kjemper i motbakke allerede fra utgangsstillingen i Våler kommune, med hensyn til videreutvikling av steder som legger opp til vekst.

Moss kommune går langt i å plassere kommuneplanen sin i en kontekst av klimaproblemer i kommuneplanens arealdel, den gjeldende versjonen ble vedtatt i 2021. De første to setningene gir ingen tvil om hvilket grunnlag utviklingen skal basere seg på. Moss kommune (2021) 'erkjenner natur- og klimakrisen og slik legitimerer virkemiddelbruk og prioriteringer for å holde oss innenfor naturens tålegrenser. Vi legger FNs bærekraftsmål og Parisavtalen til grunn for alle planer, vedtak og beslutninger'. Verktøyet for å nå disse målene kommer også klart til uttrykk gjennom begrepsbruk som sentrumsutvikling, det skal bygges kompakt og arealeffektivt. Her er det tilsynelatende ingen kamp om diskursene i planarbeidet.

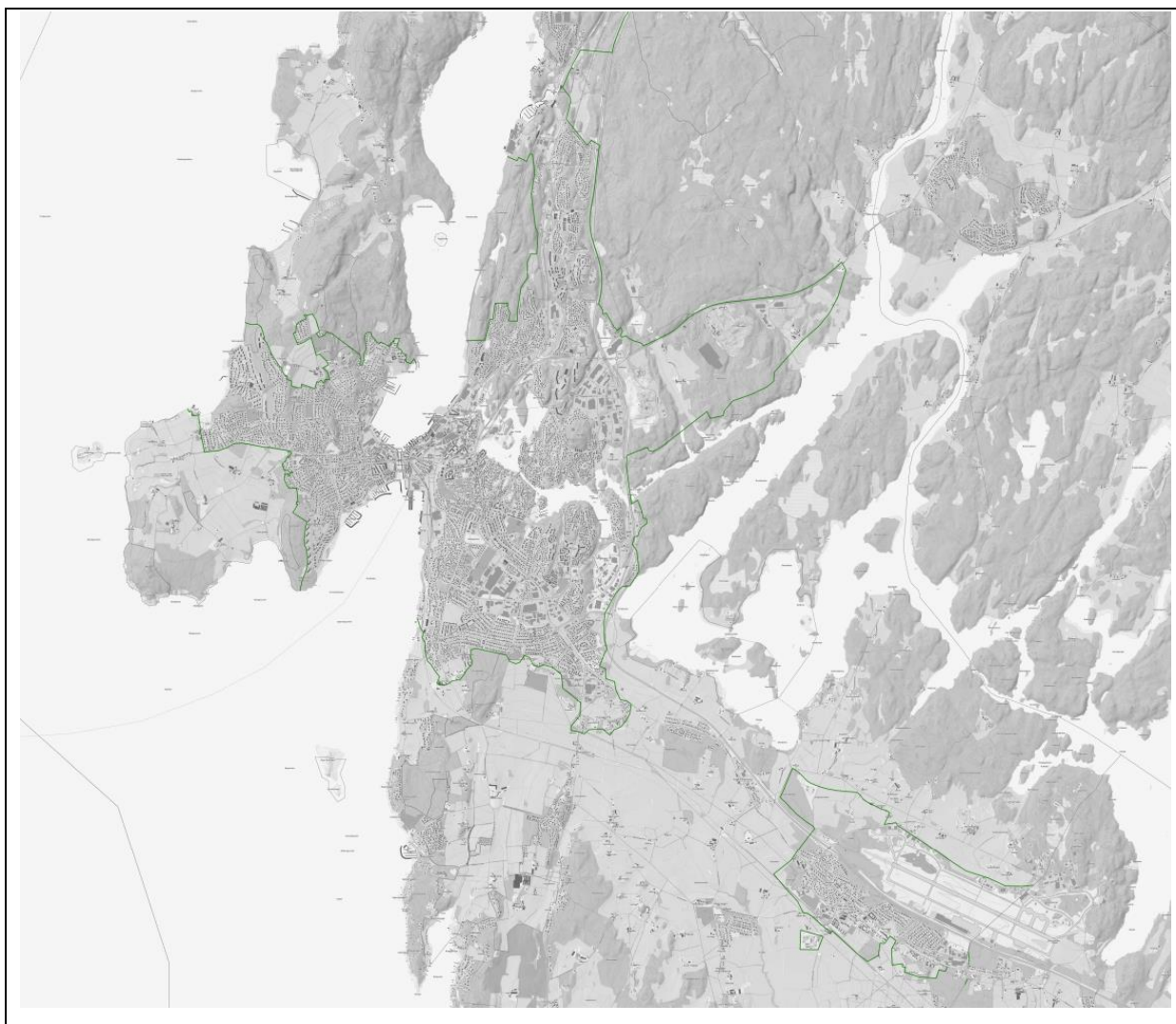
Hva så med omegn for Moss sentrum? Et tema her er jo konsekvensen av kommunesammenslåingen. Tidligere Rygge kommune hadde det meste av sine kompakte strukturer nært til handelsområdet utenfor Moss sentrum, Høydaområdet. Et mer selvstendig sentrumsområde i Rygge er Halmstad, med egen togstasjon og umiddelbar nærhet til Rygge

flyplass som rett nok altså ikke er i drift per nå. Moss vedtok altså sin gjeldende kommuneplan 23.03.2021, det vil si i god tid etter sammenslåingen. Flere grep er gjort som drar i retning av at utviklingen og arealutnyttelsen trekkes mot Moss sentrum. Et større areal i Halmstad på 160 daa ble endret fra utbyggingsformål til LNF-område. 'Større handelskonsepter tillates kun i Moss sentrum' (Moss kommune, 2021). Sentrumsformål i Halmstad flyttes nærmere skole og jernbanestasjon. Likevel er ikke Halmstad lagt brakk, de har fått sin egen vekstgrense definert. Dermed er Halmstad anerkjent som et område for vekst, men dette settes i en tydelig sammenheng som «lillebror» til Moss. Hadde de forblitt selvstendig ville de kanskje kunne sammenligne seg med nabokommune Råde.

Informant 2 forteller om at i årene før kommunesammenslåing ble et hett tema i Rygge, så var det en levende debatt om selvstendig utvikling i Rygge. Den gikk på problematikken av å legge til rette for utbygging i grenseområdet mot Moss kommune. Det ville medføre at Rygge bare bygget seg inn i Moss og en sammenslåing ble nærmest uunngåelig. Dersom man skulle legge til rette for en egen levedyktig utvikling, så vurderte man å satse mer på Halmstad som et selvstendig sentrum.

Figur 5.5 viser den såkalte «langsiktige» vekstgrensen, som også har ligget inne i kommuneplanarbeidet i tidligere versjoner. Dessverre ikke så tydelig markert, men en ser de grønne linjene som markerer ytre grense. Det er ikke ett enkelt sentrum, men en større område rundt Moss sentrum (midt i kartet). Det er et eget vekstområde definert for Halmstad, syd-øst i kartet, som også inkluderer området for Rygge flyplass. Det som er justert ved 2021-versjonen er at den snevres inn ved Mosseskogen, Kambo og Halmstad, altså en tydeligere markering av Moss by som satsingsområde.

Om det var kun som følge av kommunesammenslåingen at områder i gamle Rygge får begrenset sitt vekstpotensiale, til fordel for «gamle» Moss kommune, kan vi ikke konkludere på. Likevel så ble resultatet at ved første vedtak av kommuneplanen så var vekstgrenser utenom Moss sentrum innsnevret, dessuten flere konkrete utbyggingsområder utenom Moss sentrum helt fjernet.



Figur 5.5 - Moss kommune har her definert det de kaller "langsigtig" vekstgrenser. Den dessverre tynne grønne streken markerer disse (Kart/illustrasjon: Moss kommune)

Både Råde og Våler kommune forble altså selvstendige. Råde vedtok sin arealdel i oktober 2021. I motsetning til for tidligere Rygge er det ikke gjort noen betydelige innsnevring i vekstsone eller betydelige uttak av boligområder. Noen områder ble tatt ut som var tiltenkt utbygging av bolig, men det er også tatt inn flere nye, inkludert fire nye områder for fritidsutbygging. Det vil si at i sum så blir nok arealbeslaget her heller større enn mindre. En sentrumsstruktur er tiltenkt å styrkes for Karlshus, men lokalsentra Saltnes får flere nye boligområder inn i planen. Det er langt unna like stort fokus på bærekraftsmål og begrepsapparatet rundt kompakte strukturer er tonet mer ned. Forsiden har en egen ordsky, ingen av slike begreper står i størst fokus, noen få av dem er nevnt i mindre størrelse. Det skal en kanskje ikke legge så mye vekt på isolert sett, men sammen med at det legges til rette for så mange fritidsboliger og resten av planarbeidet, så antyder det at diskursen kompakt byutvikling ikke er like hegemonisk i Råde som for eksempel Moss kommune.

Våler kommune nevner i sine sentrale plandokumenter bærekraftige mål på en kanskje noe tydeligere måte enn Råde. I dokumentet *planstrategi 2020-2024* vektlegges bærekraftsmålene fra FN høyt og planarbeidet settes i en kontekst som skal ivareta både nasjonale og regionale føringer (Våler kommune, 2020). Samtidig kan det tolkes som at det er forventninger og krav som kommunen må følge, ikke nødvendigvis noe som kommunen selv har tatt stilling til at er viktige verdier akkurat for Våler, slik Moss kommune forsøker å gi inntrykk av i sin kommuneplan. Dette går igjen i flere «rurale» kommuner, diskursen om kompakte strukturer er sentral og det meste av utvikling legger til grunn ordbruken om bærekraftsmål. Likevel så omtales denne diskursen noe annerledes, det er ikke det samme aktive eierskapet man forsøker å formidle. Dette legger grunnlaget for å se på diskursen av type sentrum-periferi, som problematiserer dette på sin egen måte.

5.1.4 Sentrum-periferi

Det er mange måter å omtale dette spenningsfeltet. Man kan kalle det by versus land, distriktene mot sentrum og mange tilsvarende varianter. De er ikke alle like og bygger ikke på akkurat de samme spesifikke motsetningene eller har nødvendigvis det samme utgangspunktet. Her har en hele spekteret mellom landsdeler til det lokale nivået. Innad i Viken fylke er det også svært ulike forutsetninger som ligger til grunn for hvordan motsetninger kan utspille seg. En får fort disse spenningene også ganske nærmere bynære strøk. I forbindelse med Include-prosjektet som studerer bærekraftig utvikling og byutvikling, så har Sigrid Stokstad (2023) undersøkt holdningsforskjeller til kompakt utvikling mellom sentrum og periferi. Hun finner betydelig større aksept i holdninger til kompakte strukturer i mer urbane områder enn i perifere strøk. Poenget er at en skal ikke så langt mot det «perifere» før dette blir et aktuelt tema. Dataene i hennes undersøkelser er fra Romerike, med andre ord i områder som har avstander godt innenfor en times reiseavstand fra Oslo sentrum.

Variasjonene mellom ulike periferier er store, det i seg selv skal ikke bli hovedtemaet her, derfor tillater vi oss en noe uklar definisjon her. Vi anerkjenner at dette er et spenningsfelt og ser på hvordan det påvirker tilnærmingen og bruken av diskursen kompakt utvikling. En slik omtale som sentrum-periferi, skaper en dikotomisk fremstilling, som kan være en rik ressurs i måten man argumenterer på. Nettopp slike fremstillinger skal en hos Bacchi (2009, s. 7) sin tilnærming være spesielt observant for. Hun kaller dem binære fremstillinger, et kraftfullt verktøy som bygger på Foucault sine teorier om at dikotomier ofte konstrueres og siden bekreftees i diskurser.

Et slikt eksempel hentes fra en arealplanlegger i en liten kommune i en av de perifere områdene i denne studien (informant 4)⁴. Informanten møter krav fra sentrale myndigheter i mye av planarbeidet i kommunen. Disse kravene går på de statlige planretningslinjene og konkretisert videre i regional plan for areal og transport (ATP), som tallfester og begrenser. Det er krav til å minimere utvikling utenfor definerte sentra. Disse oppfatter informanten som ‘delvis direkte distriktsfiendtlige’. Informanten henviser også til at de er styrt av politikere, med enda tydeligere holdninger. Lokale politikere sier at man skulle ‘kunne utvikle boliger og næring akkurat hvor man vil i kommunen’. Ifølge informanten får også disse bred støtte hos sentrale partifeller. ‘Når de er på samlinger i Oslo, er det som det er helt bensin på bålet, de får beskjed om bare å «kjøre på» og stå imot sentraliseringskreftene’ (informant 4).

Disse utspillene er ikke representative for alle perifere områder eller bygder, men fanger kanskje opp noen av ytterkantene i diskusjonen. Diskursanalytisk er det verdt å merke seg hvordan man aktivt bruker sentrum-periferi som et dikotomt verktøy eller binær ressurs, som Bacchi kanskje ville kalt det. Den ene siden A – det sentraliserte Norge, sitter på makten og forsøker på en illegitim måte å ta fra autonomien til B – det perifere Norge. Når disse kategoriene er opprettet, så kan man bruke dem narrativt til å legitimere utvidet utvikling også i distriktene. Disse perspektivene knytter seg også til autonomidiskursen, identifisert av Cruickshank og Lysgård (2013). Lokal utvikling og arbeidsplasser er en viktig del av å befeste stedets identitet. På noen steder, som den i forrige avsnitt, foregår kanskje denne diskursen mer eksplisitt formulert enn andre steder. I tilfellet Våler kommune, så er kanskje den autonome diskursen tilsynelatende noe mer subtil enn dette, men likevel tilstede udner overflaten, som vi skal komme nærmere inn på.

5.2 Hvilke forutsetninger eller antagelser ligger til grunn for fremstillingen av ‘problemet’?

Dette spørsmålet gjelder forutsetninger eller antagelser som analysen finner å ligge til grunn for selve presentasjonen av problemet. Bacchi (2009) presiserer selv her at det ikke må misforstås dit hen at man forsøker å avdekke *personlige* forutsetninger av typen som hver politiker eller enkelte aktør måtte ha. Tanken er å se forutsetninger i et bredere perspektiv.

⁴ Kilden er anonymisert, men for sikkerhets skyld så nevnes det at eksempelet ikke er hentet fra noen av kommunene nevnt i kapittel 3 – Kontekst, ellers kunne kilden være indirekte identifiserbar med hensyn til personvern.

Viktige temaer er her å være observant for *dikotomier*, *nøkkelkonsepter* og *kategoriseringer* (Bacchi, 2009, s. 7). Det gjelder for øvrig ikke bare dette spørsmålet.

Først ser vi nærmere på planretningslinjene som en viktig forutsetning for konseptene rundt kompakt utvikling, hvordan det kan oppstå et spenningsfelt mellom det faglige og det politiske. Deretter ser vi nærmere på forutsetninger i de aktuelle områder rundt Oslofjorden, jf kapittel 3.

5.2.1 Planretningslinjer – faglig grunnlag eller politisk retning?

Et spørsmål som ofte melder seg til prosesser som involverer både fag og politikk, er nettopp hva som er fag og hva som er politikk. Det er liten tvil om at planprosesser involverer begge deler. Skillet vil ofte være vanskelig å identifisere, samtidig vil det kunne være diffuse overganger. Utgangspunktet for denne oppgaven og problemstillingen som er gitt i introduksjonen, er at steds- og byutvikling påvirkes i stor grad av diskursen om kompakt utvikling. Den bygger på en rekke faktorer. Er det kun et faglig grunnlag eller også en politisk retning?

Antagelsene om løsningen kompakte strukturer rundt knutepunkter, hviler på en rekke faglige vurderinger. Det starter med den klimakrisen som har vært på dagsorden i flere tiår, som er omtalt i rapporter fra FNs klimapanel (2023). Den legger grunnlaget for FNs bærekraftsmål (2023). Alt dette kan vi sortere som et faglig grunnlag. Så kommer flere avtaler, som Parisavtalen, som setter større krav til hvilken takt fossile utslipp skal reduseres med (FN, 2020). Det vil si at den legger konkrete føringer på en del punkter, andre punkter blir mer generelle målsettinger. Avtalen bygger på et faglig grunnlag, det bygger på forskning om klima over flere år, hvorav nevnte rapporter fra klimapanelet (2023) er mest sentrale. Likevel har vi kanskje beveget oss gradvis over mot politikken, her ble det *forhandlet* frem en konkret plan. I Norges tilfelle, har målene blitt arbeidet inn på en rekke ulike arenaer. En viktig forutsetning for diskursen om kompakt byutvikling, handler om at det er gjort en antagelse om at vi må gjøre en del justeringer i samfunnet, som er nevnt i 4.2. Under dagens forutsetninger, med dagens teknologi og ressurser, så er det antatt at vi må redusere antall reiser med bil. Dette kravet må det planlegges for, derfor er det behov for å legge noen rammer for hvordan vi planlegger. Det er utgangspunktet for at det er vedtatt sentrale retningslinjer for samordning av bolig-, areal- og transport-planlegging (2014). Resultatet er at slike retningslinjer både har et sterkt element av vitenskapelig tilnærming, gjennom at den bygger på rapporter fra naturvitenskapelig forskning, samtidig som det er en stor mengde

politikk bak retningslinjene som resultat. Dermed kan vi konkludere med at planretningslinjene ikke er apolitiske, det er en konkret kurs som er satt og den er også fremforhandlet i politiske prosesser.

I retningslinjene står det at de ‘gjelder for planlegging i hele landet. Praktisering av retningslinjene (2014) må tilpasses regionale og lokale forhold’. Det vil si at det er eksplisitt uttrykt at dette er ikke noe særegent byfenomen. Både rurale og urbane områder skal ta i bruk de samme retningslinjer. Samtidig står dette om lokal tilpasning, som kan tolkes på flere måter. Den passusen gir potensielt et ganske stort spillerom, avhengig av hvordan man velger å tolke den. Det kan bety at man må se hvordan man klarer å få gjennom mest mulig arealeffektiv utvikling og grønn mobilitet, gitt den eksisterende infrastrukturen. Samtidig som det kanskje åpner for en tolkning mot at det ikke er alle plasser og steder som har anledning til å praktisere retningslinjene i like stor grad, noe som potensielt frikjøper noen steder for å ta dette ansvaret lokalt. Dette understreker at planretningslinjene relaterer seg til den politiske dimensjonen i planfaget.

Retningslinjene formulerer et bredt virkeområde. De ‘skal legges til grunn ved statlig, regional og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven og ved enkeltvedtak som statlige, regionale og kommunale organer treffer etter plan- og bygningsloven eller annen lovgivning’ (2014). Dette indikerer at de kommer i spill på nær sagt alle nivåer, fra det overordnede til det helt detaljerte. Denne forståelsen bygger på at alt henger sammen. Det handler om hvordan infrastruktur må samspille med boligutvikling, planlegging av sykkeltraseer og det påvirker jordvern. Alt ses i sammenheng.

Samtidig er det ulike myndighetsnivåer og ulike institusjoner som skal implementere dette. Hvordan dette utspiller seg, eksemplifiseres av datamaterialet rundt Oslofjorden. Noen steder faller argumentene naturlig inn i prosjektet, andre steder løftes de aktivt frem. Det stiller noen utfordringer til forståelsen av skala. Hva skal sentraliseres? Fra hvilket nivå starter man å sentralisere? Hvor kompakt skal man utvikle områder? Dette er vanskelige spørsmål, som altså både knytter seg til både det politiske og det faglig administrative. I Bærum møter administrasjonen kritikk fra sentrale myndigheter fordi man forventer enda bredere tilrettelegging for kompakte strukturer. Fjordbyen har forsøkt å selge inn prosjektet ved å maksimere kompakte strukturer ved å ta i bruk ordlyden fra retningslinjene, tilpasset et relativt begrenset areal. I Våler kommune er det argumentert for sentrumsutvikling uten knutepunkt. En rekke problemstillinger kommer altså på banen når dette skal implementeres.

5.2.2 Fjordbyen

I et stort perspektiv, så ligger forutsetningene bak arealeffektivitet, fortetting og kompakt byutvikling også til grunn for den fremstillingen av problemer, som Fjordbyen søker å løse. Fjordbyen skal altså bidra til å løse problemet der en generell sentralisering mot Østlandet vil foregå de nærmeste tiårene. Dette prosjektet forutsetter også at disse nye innbyggerne er relativt fleksible, på hvor i dette store området de skal flytte til. Fjordbyen er kanskje gunstig plassert og i det minste plassert sentralt til et potensielt knutepunkt nærme både E18 og E134, samt den planlagte nye togstasjonen med større kapasitet. Likevel vil det være store avstander i dette «sammensmeltede arbeidsmarkedet» mellom Kongsberg og Oslo, problematiseringen forutsetter altså at den fremtidige arbeidstaker vil være villig til å pendle.

Rett nok er det lagt opp til mange arbeidsplasser internt i området, utenom sykehuset som vil forventes flere tusen nye arbeidsplasser i stort og smått, så er det antatt over 6000 nye arbeidsplasser i området som følge av prosjektet (Fjordbyen Lier og Drammen, 2023). Dette er i stor grad basert på den nye helseparken som er planlagt. Mange av disse vil kunne tenkes å bosette seg med kort avstand til bolig i den nye Fjordbyen. Likevel er det mindre trolig at alle vil bosette seg der. Det er flere grunner til det. De nye boligene er ved sjøkanten, med tiltenkt ny strand, det er forventet en høy prisklasse som ikke alle har råd til. Hvis helseparken og sykehuset til sammen skal tiltrekke seg arbeidskraft med helsefaglig bakgrunn, et tall som strekker som mot 10 000 arbeidsplasser og kanskje mer, så er det et stort tall å skulle tiltrekke seg innen en enkelt yrkessektor.

Fjordbyen forutsetter også at dette går gjennom hos de sentrale myndighetene. Det har vært jobbet mye med saken over mange år, noe som støtter antagelsen at «Fjordbyen kommer i en eller annen form». Sykehuset er for lengst påbegynt, så det kommer nok. Slik sett er det ikke utenkelig at en tilgrensende helsepark kan passe inn. Likevel er det noe med skalaen på hele prosjektet, som har enorme dimensjoner og forutsetter som nevnt en transformasjon i stor skala med forventninger om mange tusen både arbeidsplasser og boliger. Det er ikke sikkert at alle deler av planene går gjennom, noe som eventuelt vil kunne nedskalere prosjektet.

5.2.3 Bærum – ulike innganger til befolkningsvekst

Også for Bærum kommune så bygges *deler* av kommuneplanen på antagelsene om kompakt utvikling, gjennom å legge til rette for grønn mobilitet, som igjen henger sammen med flere andre forutsetninger. Diskursen om bærekraftig utvikling, gjennom arealeffektivitet, fortetting og kompakte strukturer, den har også en hegemonisk posisjon i planarbeidet i Bærum. Dette

fremgår også gjennom at det er den diskursen som har lagt grunnlaget for byvekstavtalen. I kommuneplanens arealstrategi konkretiseres dette gjennom første punkt; 'kommunen skal styre boligbyggingen mot fortetting i utvalgte områder og begrense fortetting i resten av kommunen' (Bærum kommune, 2023). Både fortetting, men også begrensning altså.

Så er det også noe motstand å spore hvis en går planens helhetlige resultat etter i sømmene gjennom nærmere analyse, som vi kommer tilbake til i delkapittel 5.4, om hva som ikke er problematisert i denne fremstillingen. Med fare for å ta dette i noe feil rekkefølge for Bærum sitt vedkommende, så ser vi nærmere på forutsetningene som ligger bak denne noe tvetydige tilnærmingen til vekst her.

Befolkningsvekst er et sentralt tema innen diskursene om kompakte strukturer. Forventningen om møtende befolkningsvekst kan adresseres gjennom å legge til rette for utbygging, slik 'problemet' er løftet i prosjektet Fjordbyen. Først skal vi se litt nærmere på hva som ligger bak antagelser om befolkningsvekst.

Det finnes mye data om befolkningsvekst og de er enkelt tilgjengelige hos SSB (2023). Ikke alle steder vokser, så det blir feil å bruke begrepet vekst helt generelt, selv om det er det mest sentrale temaet knyttet til diskursen om kompakte strukturer. SSB bruker derfor begrepet *befolkningsframskrivninger* (2022). Det handler altså om å gjøre antagelser for hvordan innbyggertall vil utvikle seg fremover i tid, det er i alle fall den mest umiddelbare nytten av disse dataene, selv om de naturligvis kan brukes til mye mer på detaljnivå. 'Forutsetningene som legges til grunn er basert på regionale forskjeller i demografisk atferd i de siste ti årene og nasjonale antakelser om utviklingen fram mot 2050. Forutsetningene er usikre, og følgelig vil de framskrevne resultatene være preget av usikkerhet. Denne usikkerheten vil bli større jo lenger ut i framskrivingsperioden vi kommer' (SSB, 2022). Slike data blir veldig entydige når de blir kvantifisert, men beror på forenklete modeller av virkeligheten. Man antar at det ligger en systematikk i befolkningsutviklingen, derfor kan man si mye om kommunenes befolkning på kort sikt som altså også har stor usikkerhet, men ikke alle faktorer er like usikre. Dermed kan slike data stemme rimelig godt med empiriske data i etterkant. På lengre sikt må modellene lene seg mer på forutsetningene som legges til grunn for å beregne befolkningen. En kan kjøre ulike modeller basert på ulike forutsetninger. Sentralt er ofte utviklingen de siste ti år, det vil si at framskrivninger som en finner lokalt ofte er mer en matematisk kalkyle basert på trenden de siste ti år. Avvik kan også skje på kort sikt, for eksempel er det fortsatt usikkert hva konsekvensene av krigen i Ukraina og den nye

sikkerhetssituasjonen i Europa vil bli. Flyktningsstrømmer kan komme i ulik takt som følge av krig og usikkerhet. Disse kan også fordeles ujevnt nasjonalt, det skal i prinsippet fordeles jevnt, men det kommer også an på ulike kommuners kapasitet til å ta imot disse. Dette er langt fra det eneste kriteriet som legges til grunn, men er alltid med på en eller annen måte i vurderinger for arealplanlegging.

Dette kan likevel bli en mer komplisert operasjon når man introduserer enda flere faktorer. Det er ikke så enkelt at man bygger det antall boliger som befolkningsframskrivinger tilsier. Boligutvikling er avhengig av mange ulike aktører og momenter, det er investeringsvilje og ulike satsingsområder til ulik tid. Dette må planlegges god tid i forveien og det hele skjer i ulik takt. Man har også konseptet boligreserver, som er sentralt i denne planleggingen, her tenker man i plansammenheng mest på det antall boligenheter som er ferdig og vedtatt regulert, men ikke realisert. Det vil si av ulike årsaker ikke utbygd. Hele dette spekteret inngår altså i samfunnsplanleggingens og arealplanleggingens virke, både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.

Verktøyet befolkningsvekst kan altså brukes noe ulikt, det ser vi i tilfellet Fjordbyen ved Drammen. Der la man til grunn at Fjordbyen ikke bare skulle legge til rette for å håndtere en jevn vekst i Lier og/eller Drammen. Man legger til grunn at området kan transformeres til å ivareta veksten for et større regionalt område. Her er altså tilsynelatende troen og ønsket om vekst i området stor, i det minste om man legger til grunn utbyggers versjon. Saken er enda ikke sluttbehandlet, så innspill og eventuelle innsigelser kan potensielt justere fremtidsvisjonene for Fjordbyen.

I planarbeidet i Bærum kommune, som fremkommer av revisjonen av kommuneplanens arealdel, er også befolkningsframskrivinger et sentralt tema. Ved forrige revisjon av kommuneplanen så presenterte Bærum en befolkningsvekst i kommunen på 40 000 innbyggere, som utgjorde ca. 11,5% av den totale befolkningsveksten i Oslo og Akershus. Dokumentet *Regional plan for areal- og transport i Oslo og Akershus* setter forventninger og planer for å møte befolkningsveksten rundt hovedstadsområdet (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015⁵). I inneværende revisjon, som er planlagt sluttbehandlet i juni 2023,

⁵ Regional plan for areal og transport (ATP) er utarbeidet i de gamle fylkene, før Viken fylkeskommune oppstod i 2020. Disse er gjeldene i de respektive områdene de gamle fylkene dekker. Viken fylkeskommune har utarbeidet et nytt og oppdatert dokument, der kommunene har deltatt.

har kommunen lagt til grunn at Bærum kun vil øke med 31 500 innbyggere de nærmeste 20 årene (Bærum kommune, 2023). Det vil si at Bærum da reduserer «bidraget» i regionen Oslo og Akershus ned til 9% av veksten, altså tillater Bærum seg 2,5% mindre som «bidrag» – hvis man kan bruke det ordet. Her er altså forventet vekst nedskalert, noe som kan virke forvirrende da en oftest ser at kommuner leter etter argumenter for å oppskalere forventet vekst. Hvordan man kommer til ulike tall i slike kalkyler blir alltid en diskusjon, hvor det er vanskelig å trekke endelige konklusjoner. Likevel kan man kanskje si at Fjordbyen velger å oppskalere forventninger til vekst som kan legges til industritomta på Lierstranda. Det samme kan man ikke si om resultatet av planarbeidet i Bærum kommune. Om kalkylen er bevisst nedskalert, det skal ikke påstås, men slike tall er ikke bare et resultat av matematikk. Det er mange prosesser som ligger bak det grunnlaget. Det interessante for tematikken om kompakt byutvikling er her hvordan tematikken brukes tilsynelatende fra det samme grunnlaget, men kommer til uttrykk på veldig ulike måter i ulike kommuner og områder.

5.2.4 Våler – bygdespredning

Vi har sett på hvordan kompakt utvikling kan ta veldig ulik form, også der det både er kapital tilstede og man er i det urbane landskapet. Hva så med områder som ikke har dette grunnlaget, med overflod av ressurssterke investorer som aksepterer tiår med saksgang for å få realisert utbyggingsprosjekter som Fjordbyen ved Drammen, hvor forutsetningene er helt annerledes? Man møter potensielt motbakke allerede fra startblokkene om man legger knutepunktstrategier som krav til utvikling, som de statlige planretningslinjene (2014). Skal man bygge på diskursen om sentrum-periferi vi lanserte som ressurs i 5.1.4, så er det kanskje en god start at man har et eget kommunevåpen (nærmest i dobbel forstand) å forsvare. Våler var en kandidat for å sammenslås med Moss kommune frem mot 2020. Rygge kommune ble sammenslått med Moss og resultatet kan ses i sammenheng med strategier for fortetting, som peker tydeligere mot Moss som utviklingsområde i den nye kommuneplanen (Moss kommune, 2021).

Informant 11 har behandlet plansaker som sentral planmyndighet i flere år. I forbindelse med spørsmål om kommunesammenslåinger, så forteller informanten at erfaringen er at det hos selvstendige kommuner aksepteres utvikling i egne definerte sentra. Flere planmyndigheter legger seg på denne linja. Det vil si at om en kommune sammenslås, så risikerer deres lokale tettsted å bli degradert fra «kommunesentrum» til «områdesenter» eller «vedlikeholdssentra» i en sammenslått større kommune. Informanter fra en slik liten kommune svarer ulikt, både

bekreftende og til motmæle mot denne hypotesen. En informant (7) mente at utviklingen ville vært omtrent den samme, mens en ordfører mente at det var helt avgjørende å bestå som egen kommune.

Autonomidiskursen tar en mer subtil form i Våler enn eksempelet nevnt i 5.1.4. Det eksemplet (fra en ikke navngitt arealplanlegger i en ikke navngitt kommune) forteller om et tydelig hierarkisk maktperspektiv som presentert i teoridelen. Der så vi på at maktpotensialet ifølge Foucault var mer kraftfullt om makten ble tilnærmet mer subtilt. Planstrategien i innværende periode nevner flere av målene som kan knyttes til både globale og nasjonale målsettinger, især til klimautfordringer som det å redusere klimagasser (Våler kommune, 2020). Som nevnt i forrige kapittel, så tar man likevel ikke så eksplisitt eierskap over disse målene, som man finner i både Moss, Drammen (og Lier) og Bærum. I påfølgende delkapittel til disse målene, så følger sentrumsstrategien (mer om den i 5.3.4). Dermed er ikke klimamålene pekt på og nevnt, men mangler det aktive eierskapet hos kommunen. De er ikke tydelig knyttet som begrunnelse til krav om kompakt utvikling. En tolkning kan si at dette plasseres som sentrale mål, som pålegger kommunen å relatere seg til dem. Slik det står nå så kan man både forsvare planarbeidet med at det relaterer seg til klimamål, samtidig som man bruker egne mål for å bygge opp under sentraliseringen.

Små kommuner har ifølge Tennøy (2023), både hatt og har fortsatt, en tendens til å ukritisk tillate et bredt spekter av utbygging. Dette medfører byspredning i byene og «bygdespredning» i mindre kommuner. Som følge av at man anser investeringsvilje og kapital som en begrenset ressurs, så har man tillatt utbyggere å bygge ut på egne premisser. Utfordringen med dette er at de ikke møter kravene om arealeffektivitet, nevnt i 4.2.1. Det har i Våler tidligere medført sporadiske utbygginger i form av små boligfelt hvor bilbruk er dominerende. Tilgangen til trygge skoleveier, gang- og sykkelveger og kollektivtrafikk blir ikke eksisterende eller krevende. Dette har endret seg etter planretningslinjene gradvis har manifestisert seg gjennom regionale ATPer, et vedtak fra 2016 i kommunestyret bestemte en satsing på Kirkebygden som sentrum Det vil si en sentralisering, en ny retning som påvirket alt planarbeid som vi kommer nærmere inn på senere.

Våler kommune har fra 2000-tallet hatt en stor vekst om vi ser på tallene fra Statistisk sentralbyrå (2023). Det var en liten nedgang frem mot år 2000, da hadde kommunen under 4000 innbyggere, så sent som i 2010 var det fortsatt i underkant av 4500. Deretter har veksten vært ekspansiv til dagens drøye 6000 innbyggere. I absolutte tall, så er dette beskjedne tall,

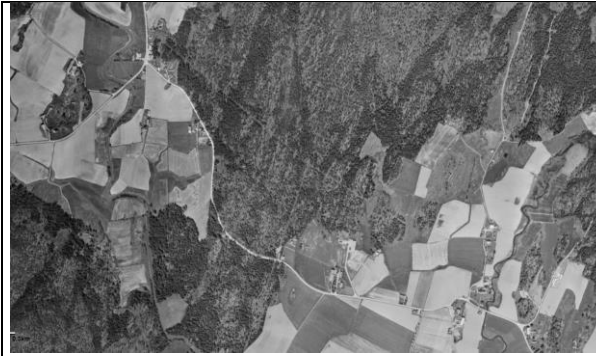
sammenlignet mot tallene som er diskutert for Fjordbyen-prosjektet i Drammen alene og ikke minst Bærum. Likevel er dette den kommunen, som litt avhengig av hvilke perioder man legger til grunn, har blant de mest dramatiske tallene for vekst i Norge. Dagsavisen hadde tittelen ‘anslår at befolkningen i Våler vil øke mest i Norge’ som var basert på befolkningsframskrivingen mot 2050 fra SSB (2020), den tilsa at befolkningen var ventet å øke med nesten 45 prosent. Den framskrivingen er noe nedjustert de senere år, da det ikke har vært like stor vekst de siste par år.

Boligutvikling kan argumenteres for basert på forventet vekst. Men hva ligger bak denne veksten? Det er knapt opprettet nye arbeidslokasjoner i kommunen siden år 2000, arbeidsmarkedet er fullstendig dominert av kommunale arbeidsplasser (SSB.no, 2023). Likevel er det bygd ut et stort antall boliger i et stort tempo. Dette gav seg utslag i et stort arealforbruk, noe som medførte kritiske tilbakemeldinger fra myndighetene i høringsperioder på planarbeidet (Våler kommune, 2021).

Prosjektet «Varna skog» skulle legge til rette for omtrent 1000 eneboliger, som skulle ta i bruk nye arealer i forlengelsen av tettstedet Våk i 2019, altså tre år etter at kommunestyret hadde vedtatt å satse på Kirkebygden som senter for fremtidig utvikling. Dette prosjektet møtte innsigelser fra flere myndigheter, både Statsforvalteren⁶ og Østfold fylkeskommune satte ned foten (Våler kommune, 2020). Arealbeslaget var sentralt i disse innsigelsene. Området var ikke med i tettstedsavgrensningen i fylkesplan for Østfold (2018), det lå heller ikke inne som del av arealpotten i samme plan. I tillegg var det en rekke forhold som fikk kritikk, som at konsekvensene eller behovet var ikke godt nok utredet.

Figur 5.6-5.9 viser en visuell presentasjon over arealforbruket i Kirkebygden de siste 60 årene gjennom flyfoto over det som er definert som sentrum. I 1963 var Kirkebygden preget av jordbrukslandskap, dagens rådhus som selv i dag har jordbruksareal omsluttet seg på alle sider, var ikke bygd. Utbyggingen på området Folkestad, som i dag består av tiltenkt fremtidig sentrumsplan, består av kun skog. Etter hvert blir området gradvis noe utbygd, men tar først fart fra rundt år 2000. Stadig større arealer tas i bruk til boliger nord for fylkesvei 121 som går gjennom Kirkebygden, på sydsiden tas arealer i bruk for næring. Likevel preges arealene av jordbrukslandskap, også i dag. Jordvern begrenser derfor potensialet for utvidelse.

⁶ Statsforvalteren byttet navn januar 2021, tidligere het det Fylkesmannen



Figur 5.6 - Flyfoto av Kirkebygden fra 1963. Området preges av skog og jordbrukslandskap. Ortofoto: Norge i bilder.



Figur 5.7 – 2003 - Området preges stadig av jordbrukslandskap, sentralt i bildet ser man at noe skogsareal har gått med til utbygging. Ortofoto: Norge i bilder.



Figur 5.8- 2007 - Utbyggingen tiltar i nordover i området kalt Folkestad. Et industrifelt syd-vest utvikles videre. Ortofoto: Norge i bilder.



Figur 5.9 - 2022 - Utbyggingen nordover fortsetter, sammen med at det samme industrifeltet utvides noe. Ortofoto: Norge i bilder.

Våler kommune har 1838 eneboliger og kun 41 leiligheter samlet i kommunen (SSB.no, 2023). Det er altså ikke mye som minner om kompakt byutvikling fra denne perioden med stor utbyggingsvilje. Boligene er i all hovedsak eneboliger. Dette vil si at utbyggingen har hatt mer preg av investorer og utbyggere som har benyttet muligheten til å smi mens jernet har vært varmt. Tilgangen til rimeligere tomter har gjort det mulig å tilby nye eneboliger med hage til en pris langt lavere enn i urbane nærliggende områder som Moss. Det vil si at folk som jobber i Moss eller andre Østfoldbyer kan få tilgang til enebolig dersom man er villige til å pendle. Dermed har politikere og administrasjon lagt til rette for disse initiativene. En utvikling som utfordrer målene om kompakt utvikling.

Perioden har vært spesiell, med 4 ulike kommunedirektører⁷ de siste 10 årene (informant 4). Det har vært en periode med mye turbulens. De senere år har utviklingen tilsynelatende vært noe dempet. Viken fylkeskommune skriver følgende i sin høringsuttalelse til kommuneplanens arealdel i 2021. Fylkeskommunen registrerer at kommunen har hatt en ‘historisk høy befolkningsutvikling [de] siste år’ (Våler kommune, 2023). Dette har medført at utbyggingen har gått utover infrastrukturen. Kapasiteten på skoler, barnehager og tilgang på vann har ikke fulgt utbyggingstakten av boliger i Kirkebygden. I tettstedet Svinndal er avløpskapasiteten kritisk. Fylkeskommunen kommenterer at ‘disse forholdene tvinger kommunen til å prioritere hvor utbyggingen skal foregå’ (Våler kommune, 2023). Dette betyr at Fylkeskommunen egentlig ikke anerkjenner at kommunen selv bremses opp utviklingen, det antydes at de kun er tilgangen på nødvendig infrastruktur som hindrer videre ekspansiv utbygging.

Kirkebygden har en sentralt plassert posisjon geografisk i kommunen, men det betyr også at tettstedet er langt unna annen infrastruktur. Når kapasiteten må utvides for å gi plass for flere boliger så blir dette kostbart, da nye rør må legges over store strekk (informant 14).

Kommunen har ikke selv hatt økonomi til å ta denne kostnaden, dermed har man forsøkt å skyve kostnaden til utbyggere. Dette har medført større kostnader for senere utbygginger, noe som også kan være med på å forklare den senkede takten de siste par årene. Denne kostnadsfordelingen har ikke blitt mottatt med entusiasme hos næringslivet, noen av investorene har solgt seg ut i frustrasjon over krav om bidrag til denne infrastrukturen (Moss avis, 2023b).

Fylkeskommunen anerkjenner kommunens reduserte omfang av arealforbruk i den siste kommuneplanen, sammenlignet med tidligere høringsprosesser (Våler kommune, 2023). Dette må likevel ses relativt opp mot tidligere prosesser. Kommunen skriver i planarbeidet at de ‘forventer en lavere befolkningsvekst enn de seneste årene’. Boligreserven som er vedtatt er antatt å kunne vare i inntil 30 år. I planarbeidet fremstiller man altså ‘problemet’ (jf Bacchi) slik at man forventer en lavere befolkningsvekst, derav kan man forvente en lavere utbyggingstakt. Tolker man fylkeskommunens tilbakemeldinger så kan man kanskje si at denne noe tøylesløse utbyggingen over flere år har medført at presset på infrastrukturen har

⁷ Kommunedirektør het tidligere oftest rådmann i kommunene, endringen har vært gradvis, i Våler kommune ble endringen gjort ved ny ansettelse i 2020

gått over tålegrensen, noe man nå blir tvunget til å ta konsekvensen av. Det er to veldig forskjellige narrative fremstillinger av 'problemet'.

5.3 Hvordan har denne fremstillingen av 'problemet' kommet i stand?

Dette spørsmålet har til hensikt å utfordre analysen til å finne noen byggesteiner som er lagt for 'problemene'. Det kan ha vært gjort noen sentrale valg i tidligere prosesser, som leder prosessene i en retning. Bacchi (Bacchi, 2009, s. 10) påpeker at dette involverer ikke minst også *ikke-diskursive praksiser*. Her presenteres en oppbygning av medvirkning, som fører til det helt sentrale virkemiddelet innsigelse i planarbeid. Strukturell utvikling i påvirkning og myndighetsutøvelse har medført at private aktører har stor makt over planarbeidet, samtidig som en del momenter rundt akkurat kompakt utvikling gjør at den offentlige styringen også styrkes. Det hentes inn empiri fra Fjordbyen og Våler i denne forbindelse.

5.3.1 Medvirkning i planprosesser

Mye kan sies om planprosesser. Her er det kun med noen grunnleggende punkter, som saksgangen og hvordan formell medvirkning foregår. En planprosess har noen ulikheter med hensyn til om den foregår på overordnet plan som en kommuneplan eller om den foregår på detaljert plan som en detaljregulering. For vår bruk her, så er ikke distinksjonene så interessante, derfor gis her kun en grov skisse med utgangspunkt i noen viktige punkter for detaljregulering. Det gir et visst innblikk i prinsippene for medvirkning og hvilke parter som involverer seg. Dette gir da et bilde av hvordan kravene til konseptene bak kompakte strukturer kommer inn i kommunens planarbeid, både på overordnet nivå og detaljert nivå.

5.3.1.1 Sentrale milepæler

Det er naturligvis mye arbeid og forberedelser for mange parter bak en planprosess, det meste av arbeidet er nødvendigvis utenfor de formelle stegene. I tillegg er det formelle steg som er lovpålagte. Først steg av disse er et oppstartsmøte. Det beskrives slik i plan- og bygningsloven § 12-8, 2. og 3. ledd; 'Når forslagsstilleren er en annen enn planmyndigheten selv, skal planspørsmålet legges fram for planmyndigheten i møte. Kommunen kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides og kan bistå i planarbeidet'. Kommunen kan også bestemme at prinsipielle saker skal behandles politisk allerede på dette steget. Et varsel om oppstart sendes myndigheter og aktuelle parter, som naboer og berørte frivillige foreninger. Disse kan sende innspill til saken.

Dersom kommunen aksepterer det, skal forslaget så ut på høring. Dette er et viktig steg, det betyr ikke minst at kommunen går god for forslaget. Her er planarbeidet altså allerede kommet langt. Prosjektet har utarbeidet komplette dokumenter som avgrensning, plankart og en planbeskrivelse. Dette er omfattende dokumenter å sette seg inn i. Et definert antall parter, noen sentrale myndigheter og nabokommuner, har et tungtveiende verktøy for hånden, nemlig *innsigelse*. Det vil si at man formelt setter en slags stopper for saken, kommunen kan ikke gå videre med saken før denne floken er løst.

Innspill og eventuelle innsigelser skal hensyntas og adresseres i revidert utgave av plandokumentene. Et av de senere stegene blir da altså å fremme saken for sluttbehandling når disse justeringene er gjort. Det er ikke meningen å komme med helt nye punkter på dette stadiet.

5.3.1.2 Aktuelle parter

Det er ikke entydig definert hvem som er formelle høringsparter i en planprosess.

Reguleringsplanveilederen til departementet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018, s. 62), sier at plan skal varsles og sendes ut på høring til offentlig ettersyn hos 'berørte parter'. Derfor blir det formelt sett opp til hver initiativtaker hvem som varsles, men det kan komme klage på at saken ikke er varslet godt nok. Derfor vil gjerne kommunen bistå med en anbefalt liste. Om en sak må ut på ny varslingsrunde eller høringsrunde, så forsinker dette prosessen formidabelt. Dermed utkristalliserer det seg gjerne en slags uformell standard på hvilke parter som inngår som faste deltakere i formell medvirkning. På grunn av at hver sak er ulik, både geografisk og tematisk, så må det nødvendigvis likevel være en del fleksibilitet på konkrete parter. Det blir også en praksis på hvem av disse som blir sentrale og dermed etableres maktposisjoner. Som diskutert i 4.3 om maktperspektiv, så finnes både formell makt og hierarkisk makt. Samtidig finnes også den uformelle makten, som ikke er vedtatt eller følger eksplisitte strukturer. Denne makten etableres ved at diskursive praksiser blir repetert, dermed konsolideres praksisene som maktstrukturer.

Det finnes en rekke ulike fremstillinger av problemer. Noen går igjen hos flere aktører, noen brukes likt og noen brukes ulikt. Så er det noen fremstillinger som tilsynelatende argumenterer for samme mål, med samme utgangspunkt, men som strekker begreper så resultatene blir ulike. Det er noe som utfordrer utgangspunktet, begrepet som helhet blir utfordret. En grovsortering av ulike aktører med hensyn til hvor de står, hvordan de fremstiller problemer og hvilken rolle de har, kan se ut omtrent som følgende.

Sentrale myndigheter er en gruppe aktører som ser problemer i plansaker ut fra et mer sentralisert perspektiv. Det innebærer at lover og retningslinjer naturligvis er viktige, da det er blant deres definerte oppgaver å ettergå nettopp dette. Hvem er så disse aktørene? Det er fylkeskommunen, Statens vegvesen og Statsforvalteren som er mest aktuelle og gir konkrete innspill. Også NVE og direktoratet for mineralforvaltning går igjen som aktører fra sentrale myndigheter, men disse er langt mer passive bidragsytere. NVE løser sine innspill innovativt gjennom sin «gjør-det-selv-løsning», en slags interaktiv portal der andre aktører selv skal finne ut om og hvordan NVE sine ansvarsområder kommer i konflikt med planområdet (NVE, 2023). Direktoratet for mineralforvaltning har oftest kun en kortere standardtekst. De to siste aktørene har altså en mer begrenset ressursbruk som høringspart, i motsetning til de førstnevnte som legger mer ressurser i sine innspill og kommer gjerne med vurderinger tilpasset planområdet. Slike gjennomganger er omfattende og ressurskrevende, flere av etatene har en omfattende organisering for å ivareta dette arbeidet.

Innsigelsesmuligheten handler om at sentrale myndigheter kan finne punkter i planen hvor planarbeidet medfører brudd med sentrale retningslinjer. I denne sammenhengen er dokumentet 'statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging' (2014) et sentralt dokument. Det samme kan andre dokumenter som bygger på disse prinsippene, som regionale ATPer, som *Regional plan for areal- og transport i Oslo og Akershus* (2015). I sistnevnte dokument har kommunene deltatt i prosesser og forpliktet seg til å følge opp dette. Det førstnevnte er mer generelle prinsipper, men ikke desto mindre et viktig dokument. Selv om de statlige planretningslinjer til tider kan oppfattes som vage, slik FN kritiserer norsk planfaglig tilnærming til bærekraftsmål, så står de helt sentralt når myndigheter vurderer planarbeidet. Det er disse retningslinjene som det pekes på når fylkeskommunen eller Statsforvalteren uttaler seg til et konkret prosjekt og mener at det ikke oppfyller eksempelvis målsettinger om å legge til rette for arealeffektive og kompakte strukturer. Denne prosessen, som kommer til uttrykk gjennom skriftlige innsigelser eller gjennom kommunikasjon i regionale planforum, befester den hegemoniske posisjonen til diskursen om kompakt byutvikling. Den er kanskje den største drivkraften til at diskursen blir sentral i mye planarbeid, nær sagt alt – om ikke alltid i like stor grad. Poenget er at det skjer ikke bare der en skulle forvente at den hører hjemme, den diskursen gjør seg relevant også i rurale områder og i områder hvor en kanskje ikke umiddelbart skulle forvente at den var viktig.

5.3.2 Offentlig styring og aktive private aktører

Planprosesser skjer i et komplisert samspill mellom ulike aktører, der makt og ressurser er asymmetrisk fordelt. Nordahl (2015, s. 61) beskriver at 'visjoner og mål for byutviklingen fastlegges av politiske organer, men realiseringer gjøres i all hovedsak av markedet'. Dette kan kanskje med fordel beskrives enda mer komplekst. Vi forstår med 'markedet' her private forslagsstillere. Det vil si at disse er på banen også i det første steget, der målsettinger settes på plass. Her ser nok Nordahl for seg en kommuneplanprosess formodentlig, hvor generelle føringer legges som et grunnlag for senere detaljreguleringer. Rett nok så er det politiske organer som vedtar både overordnede og detaljerte planer. Likevel er ikke markedsaktørene passive inntil en kommuneplan er vedtatt. Tvert imot så fremmer de formelle forslag til kommuneplanen om å ta inn områder for fremtidig utvikling. Indre Østfold kommune inviterte til åpen kveld i 2022 der aktuelle endringer ble gjennomgått, i forbindelse med revisjon av kommuneplanens arealdel. I salen satt grunneiere, konsulenter og utbyggere. Kommunen skal tilpasse forslagene til overordnede føringer, som jordvernstrategier, fremtidig infrastruktur, boligreserver og ikke minst de statlige planretningslinjene blant annet. Likevel understreker det at markedsaktørene er sentrale deltakere og påvirker allerede på kommuneplannivå.

På detaljreguleringsnivå er de private interessene enda mer tydelig tilstede. Sager (2015, s. 71) legger til grunn at 90 prosent av detaljreguleringsplanene i de største byene blir fremmet av private interesser. Av de planene denne studien har vært borti, så har mer enn 95 prosent vært initiert av private interesser. Der hvor private interesser ikke har vært forslagstillere, så har private aktører og konsulenter vært sterkt delaktige i prosessen. Dette betyr at en ikke skal undervurdere hvordan maktperspektiver kan få betydning i slike prosjekter. Administrasjonen i kommunene blir vant med å forholde seg til en stor saksmengde fra private aktører. Det gjør at aktørene, både private og offentlige, bidrar til å konsolidere en praksis. Det er en praksis hvor markedsaktører suksessivt aksepteres som en maktfaktor, noe som kan styrke markedsmakten i slike prosesser.

5.3.3 Fjordbyen – styring og aktive aktører

Arealet ved Lierstranda har vært tiltenkt en transformasjon i en del år. Rundt år 2000 ble det arbeidet fra Lier kommune med tanke på å utvikle området fra godsterminal til næringsareal. Det kom også inn i som en egen kommunedelplan, kalt Drammen Havn (Lier kommune, 2023). Bedriften Södra Cell etablerte seg som en betydelig aktør i området, de mottok store

mengder tømmer og flis som ble omlastet og fraktet videre til Tofte med lektere. Dette var en omfangsrik aktivitet og Södra Cell følte seg fortrenget fra området da transformasjonsplanene begynte å ta form (Hovland, 2010).

Fra rundt 2006 tok planene ny retning da selskapet Gjelsten Holding fikk opp øynene for potensialet i det fjordnære arealet. Selskapet hadde overskuddsmateriale fra sin aktivitet på Langøya, denne var det tenkt å bruke til å kunne fylle ut på Lierstranda, for å videreutvikle området (informant 7). Først var det ideer om en ny fotballstadion for Strømsgodset IF, samt hotell. Ingenting av dette ble noe av. Fortsatt var Fjordbyen kun skisser på kartet, på den tiden var også det nye sykehuset tiltenkt en tomt lengre nord-øst på Gullaug. Rundt 2010 kommer også Drammen kommune på banen, hittil har det kun vært Lier kommune som har hatt hendene på rattet fra det offentlige. Planene om en større «fjordby» lanseres i 2013 inn prosjektet 'Buskerudbyen', en areal- og transportplan for området. I 2011 settes området av i kommuneplanen til Lier kommune, men møter innsigelser fra offentlige myndigheter, på grunn av manglende planer for hva som vil skje med hele området som ressurs for godssystemer, jernbane og transport. Miljøverndepartementet godkjenner i 2013 kommuneplanen etter en lengre prosess, med forutsetningen at det må etableres et regionalt samarbeid rundt prosjektet for å se utbyggingen i en større sammenheng. Lier kommune engasjerer i etterkant av dette Eidos Eiendomsutvikling AS som drivere av prosessen videre.

Dette forteller oss at visjonene om kompakt byutvikling i en stor skala her på Lierstranda utenfor Drammen, var en prosess som de siste tiår har trukket i ulike retninger fra tyngre industri, til ideer om andre næringsarealer til dagens planer om en «fjordby». Dette kan antyde flere ting. Det ene er at størrelsen på prosjektet ikke nødvendigvis bare styres av nødvendigheten om å legge til rette for den store tilflyttingen til Østlandet og sammensmelting av arbeidsmarked mellom Kongsberg og Oslo. Også økonomisk potensiale i prosjektet bidrar til å styre utviklingen. Arealeffektivitet, knutepunktstrategi og fortetting *kan* bidra positivt mot FNs bærekraftsmål. Likevel ser vi at denne problematiseringen først ble tydelig da private eiendomsutviklere fikk en sentral rolle, prosjektet tydeliggjøres som en løsning på innvendinger som tidligere er reist. Det behøver ikke være noen motsetning, men det antyder at det også har bidratt til at diskursen om kompakt byutvikling ble stadig tydeligere akkurat på industritomta Lierstranda.

5.3.4 Våler – sentrumsutvikling i tettsteder

Kommunestyret i Våler fattet i 2016 et vedtak om en sentraliseringsstrategi (Våler kommune, 2020). Det ble besluttet å definere Kirkebygden som kommunens sentrum og dermed som hovedsatsingsområde for fremtidig utbygging og ‘sentrumsfunksjoner’. Man er varsom med å bruke begreper som by eller ‘sentrum’ som selvstendig begrep, det gjelder alle planer og dokumenter. Dette tones ned som ‘sentrumsfunksjoner’, noe som indikerer at ambisjonsnivået ikke ligger mot å ekspandere raskt og urbant, det er kun *deler* av en by en kommune utvikler. Det er *funksjonene*, ikke byen som helhet.

Hvis vi knytter dette til maktperspektivene fra teoridelen, så ville en mer offensiv ordbruk kunne lettere kunne angripes. Tilnærmingen forsøkes her altså formulert mer subtilt, planprogrammet kobler ikke behovet for å bevege seg mot en satsing på sentrum til retningslinjer fra overordnede myndigheter, på en eksplisitt måte. Den begrunnes eksplisitt ut fra *lokale* behov, men kan da samtidig forsvares ved at de sentrale retningslinjer er nevnt og sånn sett likevel ivaretas. Hos Foucault er makten sterkere når den utøves under radaren. Det kan være en av flere grunner for at denne, mer forsiktige strategien har utviklet seg.

‘Ville, vakre, Våler’ er kommunens uoffisielle slagord, som går igjen flere steder, på sosiale medier profilerer kommunen dette og har også en løpende fotokonkurrans med denne tittelen. Offisielt er det nedskrevet en visjon, ‘vi dyrker nærhet for å skape fremtidens muligheter’ (Våler kommune, 2023). Akkurat dette med ‘nærhet’ gir kanskje ikke noen umiddelbar forståelse. Senterpartiet sentralt har et slagord som ligner, ‘nær folk i hele Norge’ (Senterpartiet.no, 2023). Våler kommune har hatt betydelig politisk dominans fra Senterpartiet, som har ligget stabilt rundt 40% de senere års kommunevalg (Valgresultat.no, 2023). Vi skal ikke gå inn på noen partipolitisk analyse her, men nøyer oss med å ta med videre at «distriktsperspektivet», hvis vi kan kalle det nettopp det, kan være viktig i Våler. Slike perspektiv er likevel på ingen måte enkle, den binære fremstillingen by eller land er neppe tilstrekkelig til å kunne ivareta kompleksiteten. Slike perspektiv kan også inneha flere interne motsetninger, i flere retninger. Bostedsdiskursen tilsier at man ser verdiene i stedet som et fredelig sted å bo (Cruickshank & Lysgård, 2013, s. 86). ‘Ville, vakre, Våler’ bygger opp under den diskursen på en måte som knapt kan uttrykkes tydeligere.

Den relativt store veksten i kommunen de senere år peker på at også autonomidiskursen er tilstede, lokal utvikling er viktig (Cruickshank & Lysgård, 2013). Men viktig for hvem? Her kan det være en kamp om diskursene. Som en del av sentrumsutviklingen har kommunen sett

på transformasjon av det eneste industrifeltet i nærheten av Kirkebygden (Våler kommune, 2023). Dette inngikk som en planlagt del av kommuneplanen som administrasjonen la frem for politikerne til behandling. Dette kom det sterke reaksjoner på, fra næringslivsaktørene. Følgende overskrift stod i lokalavisen, 'Næringsdrivende i sjokk og sinne – vi føler oss ikke velkomne i kommunen' (Moss avis, 2022). Dette medførte at behandlingen av den betente kommuneplanen måtte utsettes og etter hvert nedtones betraktelig. En av lokalpolitikerne kommenterte saken slik til avisen. 'Vi kan ikke holde på sånn som dette. Her snakker vi om at Våler, som en del av mosseregionen, skal tiltrekke seg nye arbeidsplasser. Bedriftene på Folkestad er startet av engasjerte folk, av folk som vil skape noe, etablere arbeidsplasser og utvikle nye produkter og drive grønn omstilling. Det må tas vare på. Vi mener derfor at næringsområdet på Folkestad må tas ut av arealplanen slik at området fortsatt blir avsatt til næring som nå' (Moss avis, 2022). Dette forteller flere ting, næringslivet kan ha stor påvirkning på både politikere direkte og på utviklingen. På små steder kan dette få veldig konkrete utslag. Det forteller også at store planer som en langsiktig sentrumsutvikling gjennom kommuneplan, medfører ikke alltid at alle aktører ser fordelene av slike planer.

Utviklingen av et sentrumsområde er på mange måter i tråd med generelle føringer fra statlige planretningslinjer (2014) isolert sett. Dette er relevante temaer også på små steder, som kan trekke flere retninger og skape spenninger. Vestlandskommunen Øygarden har ifølge Tennøy (2023) ført en politikk hvor det har vært vinklet positivt å utvide arealbruken, et slagord har prydet websiden til kommunen; 'ta i bruk hele kommunen'. I stedet for byspredning, så kan man også snakke om bygdespredning. Spredning av utbygging over hele kommunen medfører at man får dårligere utnyttet infrastruktur som kraftlinjer, vann og avløp og kommunikasjonslinjer som TV/internett-kabler. Typisk resultat kan være lengre skolevei for barn og øker mengden kilometere persontransport også for reiser til/fra arbeidsplass. Alt dette er lokale hensyn, som gjelder til det beste for kommunens egne innbyggere og med hensyn til kommunens eget areal. Når Våler kommune skal begrunne sin sentrumsstrategi, så er det denne type argumenter som eksplisitt knyttes til behovet for sentrumsfunksjoner, i kommunens planstrategi (2020). Kapitlet før dette, viser til både nasjonale og regionale klimamål, med statistikk for karbonutslipp per innbygger for både Våler, Østfold og nasjonalt. Fra grafikken i planstrategien kan vi se at utslipp fra tjenestefunksjonen grunnskole er nesten dobbelt så mye som både Østfold og nasjonalt. Dette kan tolkes til at nødvendig skoleskys for en spredt bebyggelse utgjør en stor andel i Våler. Dette er altså ikke kommentert som en direkte grunn for en sentraliseringsstrategi. Der er behovet for et sentrum mer problematisert

som behov for å skaffe flere møteplasser for innbyggerne, det er behov for å skape gode nærmiljø. Det er altså kun positivt for kommunens innbyggere, ikke noe nødvendig grep for å bidra i eksterne mål. Som nevnt, klimautfordringer og sentrale mål finnes i strategien, men de fremkommer i mindre grad som noen direkte begrunnelse til sentrumsutviklingen som er planlagt.

En egen sentrumsplan er lansert, som skal legge grunnlaget for sentralisering av utbyggingen mot en fortetting til området Folkestad i Kirkebygden (Våler kommune, 2023). Denne har møtt en del motstand lokalt. Som nevnt under temaet medvirkning, så er ofte bred demokratisk påvirkning som inkluderer innbyggerne i planarbeid en utfordring. I denne saken ble det organisert tre nabolister som ga formelle innspill til planarbeidet, som stilte seg negative til planarbeidet. Her ble det løftet fram problemer; som at planarbeidet ifølge deres innspill ikke tok nok hensyn til et arkeologisk funn i området, beslag av et område med matjord og betydelig bekymring for mer uønsket støy. De mente også at utbyggingen ikke harmoniserte med Våler sin byggestil og identitet som et landlig område. Engasjementet blant lokale innbyggere har vært betydelig, avisinnlegg og ved oppmøte til saker hvor dette ble behandlet politisk. Informant 3 mente at Kirkebygden ikke egner seg for sentrumsutvikling, da det ikke er noe naturlig sentralt punkt for kommunens innbyggere. Det går to fylkesveier på hver side av Kirkebygden. Fylkesvei 120 går mellom Moss og innover Østfold mot E18 og Askim. Fylkesvei 115 går mellom Skiptvet – Svinndal og vestover til Moss. Kirkebygden er en liten avkjøring fra begge fylkesveier. Spredt som utbyggingen er, mener informant 3 derfor at de som ikke bor i selve Kirkebygden, ikke vil naturlig bruke Kirkebygden som et sentrumsområde. De fleste innbyggerne av Våler kommune, både på kort og lengre sikt, vil tross alt ikke bestå av Kirkebygden-beboere. Disse vil naturlig heller bruke Moss og omegn fra Moss. Siden det også knapt finnes arbeidsplasser i Våler, så vil de fleste innbyggerne pendle, derfor vil de heller bruke større tjenestetilbud som blant annet Moss kan tilby, når de likevel er på reise utenfor kommunen.

Disse motforestillingene har sine poenger, samtidig som man må kanskje begynne et sted om man ønsker å forbedre tjenestetilbudet lokalt. Så må også ambisjonsnivået balanseres opp mot noen av disse poengene. Argumentene til nabolistene kan vi umiddelbart knytte til bosteddiskursen (Cruickshank & Lysgård, 2013, s. 86). Det er løftet en del motstand fra både næringslivet og innbyggerne. Noe av den, kan kanskje knyttet mer til *NIMBY-tenkning*, enn nødvendigvis generell motstand mot planarbeidet (Børrud, 2018). Det vil si at utvikling generelt i kommunen er man ikke imot, bare det ikke kommer akkurat der man selv bor eller

har sin aktivitet. Cruickshank og Lysgård mener altså at fraværet av disse ulike diskursene i planarbeid, det antyder i deres empiriske materiale at planarbeidet som fremmes, bærer preg av å representere en demokratisk elite fremfor en ivaretagelse av bred medvirkning. Dette kan også være et relevant poeng for sentrumsutviklingen i Våler kommune. Det betyr ikke at en sentraliseringsutvikling i Våler nødvendigvis er illegitim. Den møter flere sentrale mål om arealeffektivitet og en utvikling mot mer kompakte strukturer. Samtidig så er det verdt å merke seg at det ikke er disse argumentene som eksplisitt brukes som begrunnelse.

5.4 Hva er ikke problematisert i denne fremstillingen av ‘problemet’?

Dette er som det første Bacchi-spørsmålet et sentralt spørsmål i analysen. Flere av de andre besvarelsene av spørsmålene kommer også inn på dette, men her tar man eksplisitt tak i noen punkter som ikke kommer frem i fremstillingen av ‘problemet’. Skala er et sentralt begrep, som løses ulikt i områdene Drammen ved Fjordbyen, Bærum og Mosseregionen. Også her er dikotomier sentralt, som Bacchi henter fra Foucault og er sentralt i tilnærmingen. Enten vekst eller ikke vekst, presenteres gjerne som en veldig enkel fremstilling, dersom det *er* vekst så må den legges til rette for. Dette kan problematiseres. Befolkningsvekst er ikke noe utopisk fenomen som ikke bør anerkjennes, men hvem skal ivareta problemet, når og hvor? Dette tilnærmes ulikt som vi skal se nærmere på her.

5.4.1 Fjordbyen – innenfra og ut eller utenfra og inn?

De statlige planretningslinjene av 2014 beskriver ulike argumenter og mål, som effektive transportformer og kompakte byer og tettsteder. En tolkning av dette er et prinsipp som gjelder at en utvikler «innenfra og ut». Det er en vanlig tolkning som gir mening. Man ser for seg en indre kjerne med knutepunktfunksjoner som hovedstasjon for tog og skinnegående transport, fortettet bykjerne med korte avstander til arbeidsplasser og boliger. Det gjør at man investerer i infrastruktur først der hvor den kan dekke flest behov og til nytte for flest mennesker. Byrådet i Oslo la følgende til grunn i 2019 i sin byrådserklæring; ‘Byen skal vokse innenfra-og-ut og langs banenettet, i tråd med prinsipper for arealeffektiv og klimavennlig byutvikling’.

Nå står ikke dette prinsippet eksplisitt i de statlige planretningslinjene (2014). Det vil ikke være en urimelig tolkning å legge dette til grunn. Samtidig så kan man kanskje påstå at det nødvendigvis utfordres med en såpass stor utbygging. Det blir nærmest som et eget tettsted, kanskje så stort at det i norsk sammenheng allerede kan kalles en egen liten by.

Det er flere problematiske sider ved å legge dette til grunn. Om ikke de statlige planretningslinjene er helt tydelig på dette punktet, så finner man dette eksplisitt formulert flere steder i *Regional plan for areal og transport for Buskerud* (2018) under retningslinjer for all boligvekst; 'boligutvikling skal skje etter prinsippet utvikling «innenfra og ut»'. Dessuten stadfestes også ved at 'boligvekst skal hovedsakelig skje jf. by- og tettstedsstruktur [...] ' (Buskerud fylkeskommune, 2018). Så kan man utvikler forsvare seg, ved å gripe fatt i formuleringen 'hovedsakelig' og argumentere at Fjordbyen er unntaket.

Det er kanskje også et legitimt unntak på flere måter, det kommer et stort sykehus i dette området. Slik sett er det ikke utenkelig at det kunne danne grunnlaget for et helt nytt knutepunkt her. Samtidig så bygger en slik argumentasjon, som at det blir en egen by som spretter opp fra «null til hundre», på at hele prosjektet realiseres i sin helhet. Hva om prosjektet blir nedskalert eller ikke realisert overhodet? Det endrer forutsetningene ganske mye og dermed kanskje også vurderingen av hvor legitimt det er å satse så stort utenfor Drammen sentrum. Slike prosjekter som foregår over mange år, har en tendens til å endre målsetninger og ambisjoner flere ganger, hvis de overhodet blir realisert noen gang i noen form. Derfor kan man med fordel være varsom med å legge til grunn det som er presentert, i vurderingene. Det kan generelt være en krevende øvelse å ha så mange usikre parametere til grunn til grunn, for tilbakemeldinger fra myndigheter som skal forutse fremtidige konsekvenser.

Dette med at man her vurderer å tillate en utvikling som utfordrer prinsippet om innenfra og ut, det kan også problematiseres med hensyn til type aktør som er drivkraften for dette. Skulle dette prosjektet plasseres langs elvebredden, ved Drammen sentrum, så ville forutsetningene vært annerledes på mange måter. Det ville i større grad oppfylt mange krav til kompakt utvikling, bedre utnyttelse av sentrumsfunksjoner og bidradd til transformasjon og fortetting av Drammen sentrum. Økonomisk ville forutsetningene dog vært noe helt annet. Tomteprisen ville vært et helt annet regnestykke. En så brå og omfattende transformasjon ville fått problemer med å bli akseptert i denne størrelsesorden, hele prosjektet ville antagelig blitt mye mer stykkevis og delt, noe som ville gi langt mindre grunnlag for avkastning for investorer.

Dermed står man igjen med denne potensielle konklusjonen, denne omfattende utviklingen bygges i utkanten av Drammen av økonomiske årsaker? Man skulle gjerne hatt den mer sentralt, men det vil kanskje ikke investorene engang se på. I så fall så erkjenner man kanskje implisitt at makten til utviklingen her er mer økonomisk bestemt enn demokratisk? «Vi har

ikke råd til å bygge innenfra og ut, derfor velger vi det nest beste, utenfra og inn». Det er kanskje bedre enn ingen utvikling, dersom man er opptatt av at området skal vokse. En slik tenkt konklusjon er ikke uproblematisk. Den stiller en stor demokratisk utfordring. Nå er detaljene her kanskje mer kompliserte, slik de alltid er. Det går an å nyansere dette til at det handler også om utvikling rundt sykehuset. Dessuten er det tross alt Lier kommune som primært står inne for planarbeidet, men prosjektet legitimerer seg likevel som en del av Drammen i sin presentasjon (Lier kommune, 2023).

Alt dette bygger også på *vekstdiskursen*, som Hansen og Saglie (2010, s. 504) identifiserer. Den legger til grunn at man i planarbeid forutsetter en fremtidig befolkningsvekst, som man «må» legge til rette for. Forfatterne er kritiske til denne fremstillingen, som altså i Bacchi-termer setter befolkningsvekst som ‘problemet’. Storstilte utbygginger er i en slik forståelse kun et positivt bidrag til å avhjelpe et problem. Det er også et «nødvendig» bidrag, slik dette fremstilles. I slike prosesser er private utviklere store drivkrefter, som bidrar til å etablere en slik forståelse av vekst, men ikke bare dem. Også planmyndighetene tar ofte del i å konsolidere denne vekstdiskursen. De som ikke er sterke drivkrefter, det er lokale innbyggere og lokale områdeorganisasjoner, som ofte ikke blir hørt (Hansen & Saglie, 2010, s. 506). De ser ikke et like stort utbytte av å få fortetting og kompakt utvikling tett innpå seg. Det stiller en demokratisk utfordring som er høyst relevant her, det vil si at i tilfellet Fjordbyen så klarer man også på flere måter å unngå de praktiske utfordringene. Siden det er et industriområde, så finnes det ikke like mange sterke nabostemmer å ta hensyn til. Det i seg selv er også demokratisk utfordrende. Dette temaet er relevant også for sentrumsutviklingen i tettstedet Kirkebygden i Våler, som også er nevnt, der i en helt annen skala. I Bærum er også vekstdiskursen relevant, men brukes helt annerledes enn i Fjordbyen.

5.4.2 Bærum – når man ikke må be om vekst, men får krav til vekst

I planarbeidet i Bærum er utviklingen knyttet til de problemer som løftes i de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (2014). Det vil si behov for fortetting gjennom arealeffektive strukturer, i Bærum er spesielt samferdsel og mobilitet løftet frem som grunnlaget for en slik utvikling. Gjennom blant annet byvekstavtalen har kommunen forpliktet seg til å følge opp dette. Det er ikke bare en utvikling som relaterer seg til kommunens egne behov. Kommunens egne ønsker kan være både å bevare boligstrukturer og å vokse, her vil det kunne være ulike retninger og ønsker.

Som nærmeste nabo til hovedstaden, så kan man kanskje også hevde at det er en posisjon som det uansett settes forventninger til i form av bidrag til veksten rundt Oslo.

Cruickshank og Lysgård (2013, s. 86) beskriver som nevnt to ulike stedsdiskurser som ofte konkurrerer på et sted når det kommer til stedsutvikling. Autonomidiskursen og bostedsdiskursen har ulike innfallsvinkler, men kan operere side om side. Et sted kan beskrives som autonomt, der hensyn til lokal identitet og lokale arbeidsplasser er viktig. Denne autonome posisjonen blir nødvendigvis noe svekket av at kommunen inngår en omfattende byvekstavtale. Det fremmer på flere måter bostedsdiskursen, i den grad at lokal identitet og kontroll blir mindre sentralt. Empirien som Cruickshank og Lysgård bygger på handler om små steder. I Bærum blir dette litt annerledes. Rural idyll, som er en sentral kvalitet i bostedsdiskursen i deres artikkel, passer ikke nødvendigvis konseptuelt inn helt i Bærum. Når det er sagt, så er det fullt mulig å bygge kompakt med grønne lunger. Det skal også sies at Bærum har nær tilgang til marka i nord og sjøen mot øst, så det er ikke nødvendigvis mangel på rekreasjonsmuligheter, selv om man styrer utviklingen mot kompakte strukturer.

Tilbake til autonomien, den også får et litt annerledes bilde i Bærum enn hos Cruickshank og Lysgård. I deres autonomidiskurs er moderne utvikling sentralt, der moderne infrastruktur og utvikling av arbeidsplasser står sentralt. Spørsmålet blir så hvordan dette slår ut i Bærum. Sentrale myndigheter har ikke bare vært begeistret for hvordan kommunen har fulgt opp forpliktelsene (informant 8).

Bærum har hatt en prosess med revisjon av kommuneplanens arealdel (Bærum kommune, 2023). Her er definert en rekke områder som vekstområder, Sandvika som «regionby», dessuten også Lysaker, Fornebu, Høvik og Bekkestua. Det vil si kun 'moderat vekst' for Høvik og på Bekkestua og «kun» det som allerede er regulert. Det er videre definert en rekke prioriterte stasjonsområder; Østerås, Eiksmarka, Haslum, Gjøttum, Stabekk, Kolsås og Slepender for videre utvikling. Det skal her tilrettelegges for 'moderat utnyttelse og vekst tilpasset strøkets karakter' (Bærum kommune, 2023). Den ordbruken antyder ikke dramatiske transformasjonsprosesser med urbant preg. Videre nevnes også følgende stasjonsområder som lokasjoner som *ikke* skal inngå som vekstområder, Blommenholm, Hauger, Avløs, Gjønnes, Jar, Ringstabekk og Lijordet. Disse har alle skinnegående trafikk i form av t-bane, trikk og/eller buss. Her er det også hyppige avganger, i store perioder av døgnet så ofte som hvert 7. minutt. Disse områdene er definert i kommunens plandokumenter som områder hvor det

ikke skal legges til rette for vekst og fortetting. Det er noen flere områder som derimot er definert som vekstområder, disse har i motsetning til de nevnte ikke tilsvarende skinnegående mobilitetsstruktur tilrettelagt. Det gjelder Sonja Henies vei 8 og 12/Helmerveien 14, Lokkutvidelse på Teleplan, Niels Leuchs vei 99, 67- 95 og Vollsveien 260, Brynsveien 88, Dønskiveien 55, Eiksveien 98- 100, Vøyenengtunet 5- 11 og Avtjerna (Bærum kommune, 2023). Det er altså avgrenset til enkelte adresser, noe som ikke antyder en større skala. Sistnevnte Avtjerna, er avmerket på figur 5.3, helt øverst til venstre (nord-vest) i kartet. Dette er langt unna sentrale områder i Bærum kommune. Det er i nærheten av en potensiell ny jernbane, men det er på ingen måte gitt at det blir noen ny stasjon her. En eventuell ny jernbane her (Ringeriksbanen), som ledd i den tidligere nevnte banen direkte mot Hønefoss, er antagelig en del år frem i tid. Et stort kryss ved Avtjerna ligger inne for ny E16, men her er det mange usikkerhetsmomenter og også dette er et stykke frem i tid (Nye Veier, 2022).

Planarbeidet legger altså opp til en sentralisering i flere nivåer, der kompakt utvikling gjennom fortetting i større skala i hovedsak begrenses til Sandvika, Lysaker og Fornebu. Så er det lagt til rette for en del områdesentra, men i liten grad noe vi gjenkjenner som offensiv kompakt byutvikling. 'Moderat utnyttelse og vektlegging av stedets karakter' er en ordbruk som kan tolkes dithen at det demper forventning til videre utvikling. Det at man også bringer inn mer avsidesliggende områder som Avtjerna, antyder at vekst skyves unna. Mengden med små prosjekter kan tolkes mot at man forsøker å oppfylle krav om vekstområder ved å fylle opp en liste med et stort *antall* av områder for vekst. Man trenger ikke gå denne lista så veldig nøye etter i sømmene før man finner at det er ingen storstilt fortetting eller utbygging det legges til rette for.

Ut fra en bostedsdiskurs kan man forstå dette (Cruickshank og Lysgård, 2013, s. 87). Mange steder har et ønske om å balansere bevaring og vekst. Sammenlignet med en tilfeldig norsk kommune, med hensyn til hva man kan forvente av en enkelt kommune, som bidrag til å nå FNs bærekraftsmål, så kan det ved første øyekast se ut som Bærum bidrar mye til dette. Det er gjort et grundig arbeid for å kartlegge mobilitetssoner. Videre er det lagt godt til rette, ikke bare for kollektivtransport, men også et rikt nettverk av gang-/sykkelstier i kommunen (figur 5.10). Veldig mange kommuner har ikke en brøkdel av disse sykkelstiene. Man kan altså anse dette som et godt bidrag til grønn mobilitet og fra en enkelt kommune, et flerfoldig bidrag til FNs bærekraftsmål. Samtidig kan man også se det slik at denne infrastrukturen er etablert med store bidrag fra blant annet byvekstavtalen. Et sentralt spørsmål blir om det er grunn til å forvente enda mer fra Bærum kommune, gitt disse forutsetningene.



Figur 5.10 - Oversikt over utbygde sykkelruter. En hovedsykkelvei er en sykkelvei med god kapasitet, hvor syklister i begge retninger kan møtes, også god plass til gående. En sekundær sykkelvei er også en sykkelvei av god kvalitet (Illustrasjon: Bærum kommune)

5.4.3 Skala i kompakt utvikling

Kompakt utvikling handler på en måte om å sentralisere gjennom om å fortette. Hovedsakelig betyr ikke det at man ber folk om å flytte eller rive hus. Denne utviklingen er forventet å skje gjennom *fremtidig* utvikling, ved å planlegge for dette. Dermed er arealplanlegging og samfunnsplanlegging sentralt i disse prosessene. Fremtidig tenkt utvikling av boliger, næring og infrastruktur er tenkt å samles til et mer kompakt sted, fremfor å spres mer tilfeldig utover, som har en rekke ulemper som allerede er nevnt. Hvor er dette «kompekte stedet»? Man tar da utgangspunkt i eksisterende steder hvor forholdene ligger til rette, for at disse skal bli *mer kompakte*. Når ligger forholdene til rette? Hvor stort må et sted være for å «bli en fisk som spiser», fremfor å bli ansett som «en liten fisk klar for å bli spist», sagt i overført betydning? Dette relaterer seg til skala-problemet i kompakt utvikling.

De statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging 'gjelder for planlegging i hele landet' (2014). Den utdyper og konkretiserer plan- og bygningslovens formålsparagraf (2008) som sier at loven skal fremme 'bærekraftig utvikling'. Signalene fra nasjonale myndigheter er relativt tydelige i hvilken *retning* det er ønsket at planarbeid skal ta,

det er mot kompakte strukturer og arealeffektivitet. Regionale myndigheter er også tydelige når det gjelder denne *retningen*, i sine tilbakemeldinger på planarbeidet som foregår både i rurale og urbane områder vektlegges dette. I konkrete reguleringsplaner har også regionale myndigheter ofte helt konkrete forventninger når det kommer til antall boliger som ønskes utviklet, balansert mot hvilken boligreserve som estimeres i kommunen, sammenlignet med fylkesplaner som har forventninger til veksten konsentreres innenfor definerte vekstgrenser.

Det som ikke er så tydelig, det er på hvilken skala utviklingen skal foregå. 'Praktisering av retningslinjene må tilpasses regionale og lokale forhold' (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2014). Her er det altså et svært stort rom for å tolke og tilpasse dette. Drivkreftene bak en slik tilpasning kan også variere, men viktige aktører her utfordrer også demokratiske prinsipper. Røe (2015) vektlegger at det kommersielle perspektivet er sentralt når det kompakte samfunnet skal utformes. Nordahl (2015) poengterer utfordringer til å styre prosessen, med sterke private initiativ med økonomiske interesser. I dette nettverket av aktører er også en demokratisk elite av stor betydning som beslutningsmyndighet (Cruickshank og Lysgård, 2013). Hvem bestemmer hvilken skala som utviklingen skal foregå etter? Regionale og sentrale myndigheter har stor påvirkning gjennom innspill og innsigelsesmuligheten, ikke minst også gjennom organisering av regionale planforum og sin rolle som veileder til planfaglig arbeid i kommunene. Likevel begrenser rettledningen seg mest til hva som er konkret *lovlig* og ikke, eventuelt til konkrete overordnede føringer som kommuneplanen eller andre forpliktelser kommunen er bundet av, som regionale planer (ATP). Slik rettledning er enklere og mer udiskutabel, men er alene ressurskrevende nok bare den. Dermed kan det kanskje gå på bekostning av den mer kvalitative vurderingen av planarbeidet.

Når det kommer til inngripen i planarbeidet direkte, så henvises det helst til helt konkrete mål fra regionale planer. Det vil si at man måler planarbeidet på i hvilken grad man oppnår disse målene. Østfold fylkeskommune og Statsforvalteren hadde, som nevnt i delkapittel 5.2.4, høringsuttalelser som for øvrig også medførte innsigelser til kommuneplanen som skulle tilrettelegge for det enorme prosjektet Varna skog (Våler kommune, 2023). I disse tilfellene så er det sammenlignet med hva som er vedtatt i tidligere overordnede planer. Hvis fremtidige planer utfordrer disse, så er det dette som gir grunnlaget for inngripen i form av kritiske høringsuttalelser eller eventuelt innsigelser. En mer selvstendig vurdering, av hvilken skala av utbyggingen er plassert i, finner man i minimal eller ingen grad her om det ikke allerede er definert entydig.

Hvis ikke sentrale myndigheter ivaretar dette større perspektivet på hvilken skala man skal legge til grunn for hvor man skal sentralisere, hvem kan da bidra til dette? Det kommunale nivået står også tett på prosessene, de gjør et viktig arbeid i lokal langsiktig planlegging, blant annet gjennom å utarbeide kommuneplaner. Spørsmålet blir om det er en rimelig forventning at kommunens politikere og administrasjon klarer å plassere kommunens egen utvikling i en slik posisjon, hva skala til kompakt utvikling angår. Det vil si, kan kommunen selv vurdere om det i lys av statlige planretningslinjer og regionale planer (ATP) om fortetting, er fornuftig at nettopp deres areal legges til rette for fortetting og utbygging? Det er en krevende utfordring. Hvem skal bli spist opp av andre, større tettsteder eller byer? Det er kanskje ikke så mange små kommuner som en kan forvente å melde seg frivillig. Dermed forblir skala en stor utfordring. I utgangspunktet er det svært vanskelig å vite hva som er «tett nok» fortetting, hvilke små steder som er «for små» for fremtidig utvikling. Det synes som at dette ender opp som en kamp om definisjonsmakten til disse spørsmålene, eventuelt en kamp om diskursene.

5.5 Hvilke effekter er produsert gjennom en slik fremstilling av 'problemet'?

I dette spørsmålet er det ulike effekter av å tilnærme seg og presentere 'problemer' på den måten som er valgt, som skal analyseres. Bacchi (2009, s. 15) ønsker spesiell oppmerksomhet rundt tre typer effekter; diskursive effekter, subjektiverende effekter og livseffekter.

Livseffekter skal se på direkte påvirkning av befolkningens liv, som rettigheter. Dette trekkes inn i tematikken om potensielle demokratiske underskudd i prosjekter, som begrunnes med kompakte strukturer. Subjektiverende effekter er et komplisert poeng hos Bacchi, som henter mye inspirasjon fra Foucault. Vi blir tilordnet som subjekter av en type, som følge av de diskurser vi deltar i. Dette høres ikke så selvsyklende ut, det kunne vært skrevet mye om dette, men ideen er ikke så kompleks som den kan høres ut. Diskurser kan gi oss posisjoner, dermed kan splittende praksiser oppstå. Dermed kategoriseres vi i ulike subjekter, i form av ulike roller. Disse effektene kan kobles til rollene som etableres som offentlig eller privat aktør, som utbygger eller myndighet. Denne kampen om diskursene kan medføre en effekt av både styrking og svekkelse av makt. Den tredje effekten, er diskursive effekter. Hvilket rammeverk er det diskursen skaper og hvilket rammeverk er den selv legger til grunn? Dette forklarer Bacchi at kan begrense måten en tenker rundt diskursen, og effekten kan bli en lukking av andre muligheter. Her er det koblet til hvordan kompakte strukturer og sentralisering settes inn i egne rammeverk, som kanskje ikke vil være like akseptert i andre rammeverk. Igjen så er skala et tema, til hvordan kompakt utvikling tilpasses eget rammeverk.

5.5.1 Demokratiske underskudd

Hvordan man skal legge til rette for demokratiske prosesser i planprosesser er ikke noe enkelt spørsmål. Politikk, problematiseringer og løsninger er kompliserte i de fleste tilfeller.

Planprosesser er kanskje ekstra krevende. Utgangspunktet er ofte at problemene er uklare, det er ikke gitt hvilke mål et prosjekt skal sette seg og hvilke problemer det skal løse. Så kommer det uoversiktlige antall aktører, med en asymmetrisk tilgang på makt. Det finnes sterke ressurser og svake ressurser blant aktørene. Prosessene beveger seg i en notorisk spagat mellom administrative og politiske løsninger.

I forbindelse med undersøkelser i datamaterialet har det vært ulike former for demokratiske tilnærminger. Fung (2015) sin kritikk av at mange prosesser reduseres til «spørsmålsrunder», den treffer godt i de tilnærminger som både overordnede og lokale myndigheter praktiserer. Det er formelle krav til medvirkning rundt planprosesser, beskrevet i 5.3.1. Prosessene bærer preg av at de enkelte prosjekter allerede har en forhåndsdefinert løsning. Rammeverket rundt Fjordbyen bærer ikke preg av at dette er noe som har fremkommet ved at innbyggere har sittet ved tegnebrettet og sammen med kommunen og utbyggere funnet løsninger. Det finnes arenaer for dialog, men i hovedsak tilrettelagt for den mellom myndighetene og private aktører (utbyggere, entreprenører, investorer), eventuelt kun mellom myndighetene.

I Moss kommune er det kjørt en rekke folkemøter for å utvide medvirkningen. Spesielt rundt utarbeidelsen av den pågående sentrumsplanen er det kjørt en rekke med tematiske møter. Det har vært ulike tema som kretser rundt utvikling i sentrum, som møteplasser i stedet for parkeringsplasser. Også mer generelle vinklinger som mobilitet i sentrum har hatt egne møtekvelder. Selve møteformen har likevel trukket mot «spørsmål og svar»-modellen. Publikum stiller spørsmål og kommunens administrasjon kommer med et svar. Selv når publikum ikke stiller et konkret spørsmål, så gir møteleder (som hver gang er en faglig administrativt ansatt) et svar på kommentaren og effekten blir kanskje den samme. Dette kan man si også får den effekten av at når en reiser problemer rundt kompakt byutvikling, så er det hierarkiske maktperspektivet likevel nesten uunngåelig, som igjen resulterer i ovenfra-og-ned-perspektivet. Et perspektiv man kanskje hadde som intensjon om å unngå, men likevel havner i.

En annen arena som kanskje fremmer mer reell og åpen diskusjon om planene, det er regionale planforum. Dette er en lovpålagt arena, i den grad at plan- og bygningslova § 5-3, beskriver at i 'hver region skal det være et regionalt planforum'. Forumet har mange

målsettinger. Det skal medføre mer samordnete prosesser, forebygge konflikter og legge grunnlaget for mer effektive prosesser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). Møtene som har vært observert i datagrunnlaget for denne studien, har vært holdt på teams. Her møter sentrale myndigheter som fylkeskommunen (som leder og administrerer møtet), Statsforvalteren, Statens vegvesen og administrasjonen fra en kommune i form av planfaglig ansatte. Andre parter kan inviteres inn. I møtene som er observert i denne sammenhengen, så var det private konsulenter som kommunen hadde invitert, som bidro i den konkrete plansaken som var på dagsorden. Retningslinjene fra departementet legger opp til stor grad av diskusjoner og slik sett reell deliberasjon. I de møtene som fylkeskommunen holdt, så holdt sentrale myndigheter et formøte hvor de gjennomgikk sine standpunkter. I selve møtet ble denne runden tatt en gang til, men nå med kommunen og eventuelle eksterne parter tilstede. Møtene bar lite preg av felles diskusjon og kanskje enda mindre av likeverdig problemløsning. Disse møtene er en viktig arena for kommunene til å få tidlige signaler om hvilken holdning myndighetene har til det gjeldende prosjektet. Spesielt viktig er her å avdekke faren for innsigelser, noe sentrale myndigheter er bevisst kraften av, som verktøy. Nå er ikke disse møtene åpne for andre folk, det vil si at det ikke er noen arena for å treffe bredt i medvirkning. Det er kanskje heller ikke meningen her, så akkurat det kan man kanskje ikke kritisere møteformen for.

Effektene av disse formene for medvirkning, medfører at hvem som blir sentrale aktører til utformingen av planprosesser, settes i stor grad av administrasjonen i hver kommune. Det samme gjelder hvilke målsetninger som løftes høyt. Det er disse som leder prosessene lokalt og har en stor del av arbeidet, før saken legges frem for lokale kommunepolitikere som fatter endelige vedtak. Samtidig så har sentrale myndigheter sterke pressmidler i form av innsigelsesmuligheten. Likevel gjelder dette kun innenfor det vinduet hvor myndighetene trer inn i prosessen. Fortsatt er det forslagstiller som i stor grad legger premissene i forkant og etterkant av myndighetenes «vindu for handling», før saken fremmes for behandling. De er også sentrale gjennom eventuelle forhandlinger av utbyggingsavtaler og oppfølging av planarbeidet.

Innbyggere har anledning til å legge inn skriftlige innspill til planarbeid, både kommuneplaner og detaljreguleringer. Disse innspillene får kommunens administrasjon inn, som så skal forberede et saksfremlegg basert på alle dokumentene i saken. Alle innspill blir tilgjengelige som vedlegg i saken. Her ligger alt samlet, innspill fra innsigelsesmyndigheter som fylkeskommunen og Statsforvalteren, sammen med innspill fra naboer og andre som har

vist interesse. Skal man fremme et slagkraftig skriftlig innspill som innbygger, så kan man si at det krever at man kan skrive et profesjonelt innspill. Det krever at man både er ressurssterk og avsetter tid til dette. Det er med andre ord noen uformelle terskler for å nå frem i dette systemet. Derfor kan man si at disse formene for å løfte problemer som blir løst gjennom planprosesser, de støtter i hvertfall langt på vei tesen til Cruickshank og Lysgård (2013, s. 90) om at i stedsutvikling så er det først og fremst synet til en mer begrenset demokratisk elite som får mest spillerom. Dette er et velkjent tema som er problematisert i planfaget og derav kanskje årsaken til at Moss kommune forsøkte seg med å utvide medvirkning utover minstekravet i loven.

En utfordring med å utvide medvirkningen er også eierskap til prosessen. Det er funnet at i detaljreguleringsplaner så er private forslagsstillere dominerende, 90 prosent utformes av utbyggere som representerer private aktører (Hanssen, 2015, s. 103). Rett nok så tar kommunen på en måte formelt over prosessen, når den vedtas å legges ut på høring. Det er likevel vanlig at det fortsatt er plankonsulentene til utbygger som gjør mye av arbeidet, som å justere planbeskrivelsen og ivareta innspillene. Dermed har utbygger noen fingre på rattet hele veien. Det utøves også et ikke ubetydelig press fra utbygger om å få opp saker til politisk behandling raskt og gjerne innen visse frister for møtedatoer (informant 9). Politikere skal ha dokumentene innen en gitt frist før kommunestyre, utvalgsmøte eller hvor det behandles. Dette organiseres ulikt beroende på kommunestruktur. Innen den tid skal administrasjonen ha skrevet ferdig saksframlegg. Er det mange saker, så kan dette bli et arbeidspress. Dermed er det mange faktorer som trekker i retning av at utvidet medvirkning, utover det lovpålagte, fort kan bli underprioritert. Ikke alle planprosjekter har et stort økonomisk potensiale. Prosjekter med kompakte strukturer og boligutvikling, involverer ofte avkastning som drivkraft i prosjektet, noe Fjordbyen er et godt eksempel på, men det gjelder nok også mange tilsvarende saker.

5.5.2 Offentlig styring – mellom styrking og svekkelse

Historien om offentlig styring kan fortelles på mange måter. Både i norsk sammenheng og for øvrig mange andre vestlige samfunn, så tar man utgangspunkt i den weberianske modellen for byråkratiet (Hague & Harrop, 2013). Denne modellen beskrives som klassisk hierarkisk, med tydelige strukturer og ansvarsforhold. New public management (NPM) kan anses som et svar på dette. Svaret var å adressere de ulempene tradisjonelle institusjoner hadde utviklet seg til, som overdimensjonert uten noen prosesser for å nedskalere, som i *trappetrinnsteorien*

(Kjellberg & Reitan, 1995). Offentlig sektor ble også i kjølvannet av NPM kritisert for å være ineffektiv og byråkratisk (Stamsø, 2017, s. 65). NPM er neppe noe sted vedtatt alene, som noen strategi for å løse konkrete problemer. Det er mer anerkjent som en samlebetegnelse for begrunnelser for å innføre store reformer av offentlig sektor. En kjerneide her er at offentlig sektor bør arve noen sentrale egenskaper fra privat sektor i disse reformprosessene (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness & Røvik, 2015). Hvilke egenskaper? Det er en rekke egenskaper som er omtalt og diskutert i stor dybde i litteraturen. Det er desentralisering, oppsplitting av store enheter til spesialiserte autonome selskaper, profesjonalisering av ledelse og mål- og resultatstyring blant flere andre temaer. Hagen og Tjerbo (2013) mener likevel at 'kostnadskontroll spiste NPM til middag'. Det vil si at alt handler om budsjett disiplin og få kontroll på utgifter. Disse temaene kan sies å ha både en faglig, men ikke minst politisk side. Bacchi sin tilnærming kan egne seg godt for å analysere slike fremstillinger, som gjerne bygger på 'problemer'. Mange både faglige og politiske temaer kan knyttes til dette landskapet mot NPM, vi holder oss her til planfaget.

Hvordan utspilte denne utviklingen seg i offentlig planlegging? Sager (2015, s. 72) formulerer det slik, 'offentlig byplanlegging blir stort sett oppfattet som forstyrrelser av markedsmekanismen, og derfor som en trussel mot privat motivasjon og effektiv tildeling av ressurser'. Dette kobler Sager til nyliberal politikk, der NPM tilpasses planleggingen av kompakte strukturer som byer. Det har etablert seg en tankegang om at byen skal markedsføres som en vare, for å tiltrekke investorer og kapital. Økonomiske incentiver har dreid byutvikling i en privat retning. Utførelsen av arbeid er sortert ut til anbudskonkurranser. Det som tidligere var offentlige ansvarsområder inngår nå i institusjonaliserte offentlig-private samarbeid. Sager (2015, s. 72) beskriver også utviklingen av arealer som 'prosjektstyrte', formodentlig i den retning av definerte områder eller arealer anses som et prosjekt. Disse settes i stor grad ut som en oppgave som blir privatstyrt. Dette kan medføre ulemper som at ulike områder blir privatisert. Sager hevder også at dette medfører at oppgraderingen av boligområder blir fordyrende. Det er en generell påstand som sikkert kan vinkles i ulike retninger. Det er helt sikkert rom for å sette opp slike regnestykker i veldig mange varianter, avhengig av hvilke parametere man legger inn. Sager (2015, s. 72) er skeptisk til denne utviklingen i form av at det 'privatiserer det offentlige rom'. Her er vi midt inne i en spagat mellom politiske og faglige tilnærming, men det er vanskelig å unngå denne kløften om en i det hele tatt skal kunne tillate seg disse temaene. Det er mulig å balansere dette etter beste evne, men apolitisk blir det neppe uansett hvordan det formuleres.

Dette er i alle fall relevante poenger, spesielt i forhold til Fjordbyen ved Drammen. Her er hele prosjektet drevet av Eidos eiendomsutvikling som en sentral aktør. I planarbeidet argumenteres det for at dette har vært et privat område for industrien, som nå skal 'åpnes opp for allmenheten' (Fjordbyen Lier og Drammen, 2023). Spørsmålet er i hvilken grad et område som dette blir tilgjengelig for befolkningen av Lier og Drammen? Det vil si, ikke bare tilgjengelig for de som kjøper leilighet i området. En ting er om det er fysiske sperrer som hindrer adgang. Noe annet er også om områdene blir lett tilgjengelig og ikke minst om de faktisk kommer til å bli brukt. Altså forstått slik at reell tilgjengelighet har man først når den er *de facto*, og ikke bare *de jure*. Det kreves at det legges til rette for det. Her skal det anlegges flere kunstige øyer med etablert adkomst gjennom et nettverk av gangbroer. Det skal også anlegges badestrender. Det kan være attraktive fasiliteter for innbyggerne, men det er ofte en hårfin balanse om dette utformes på en måte som at det virker inviterende eller privatiserende.

Sager (2015, s. 84) finner i empiriske casestudier fra kompakt byutvikling i Trondheim at der har ikke markedsmekanismene vært helt dominerende. De har rett nok vært tilstede og betydningsfulle. Likevel har det vært et samspill med det hierarkiske plansystemet. Nøkkelen til suksess mener Sager (2015, s. 84) er 'bred politisk oppslutning om strategier for byutvikling [som] forutsetter at verdier som økologisk bærekraftig utvikling og inkluderende deltakerdemokrati blir tilgodesett til en viss grad. I dette tilfellet har kommunen (Trondheim) brukt planautoriteten sin for å bake inn verdigrunnlaget til flere politiske leirer'. Dette høres ut som ganske krevende vilkår, for å få til kompakt utvikling på en god måte. Bekymringer som den skissert i forrige avsnitt, for tilfellet Fjordbyen, må adresseres i planarbeidet. En sentral utfordring her, er at en er fullstendig avhengige av at planmyndigheten utføres når kommunen har muligheten. Den er kun i et begrenset tidsrom, når saken er til behandling. Rett nok er omfattende saker til behandling i flere omganger og totalt sett over ganske lang tid. Det er lettere å se utfordringer når det er utbygd og utprøvd en periode. Likevel så må alle utfordringer og problemer helst ses i *forkant* av prosjektet. Akkurat det er et veldig krevende vilkår, spesielt for små kommuner med varierende ressurser og kompetanse på slike prosesser.

Det er en viss mulighet for å sanksjonere resultatet i etterkant, men det er en langt tyngre prosess. Derfor er det et vindu hvor planmyndigheter har autoriteten, rett nok stor autoritet der og da, til å justere kursen. Før og etter dette vinduet, er prosessen mer dominert av private aktører. Dette kan variere, med hensyn til hvem som skal overta, noen ganger vil det kanskje være det offentlige, men da faller kostnadene lettere på det offentlige om man ikke tar

juridiske kamper. Det er altså pekt på at over 90% av detaljreguleringsprosesser har en privat aktør som initiativtager (Nordahl, 2015; Sager, 2015). Erfaringen i Kirkebygden i Våler kommune er også at kommunen frikjøper seg fra infrastrukturen ved utbyggingsavtaler. Det gjelder også vedlikeholdet. Dermed blir altså justeringer i etterkant juridiske prosesser, som kan være krevende å belaste kommunens administrasjon med. Det er hensyn å ta til både kompetanse og kostnader, ikke minst også den menneskelige belastningen i å stå i prosesser med så mye ansvar.

Diskursen kompakt utvikling har utviklet seg gjennom flere steg, som er nevnt tidligere. Den har også utviklet seg fra flere retninger, både mål som jordvern og sosial bærekraft er viktige komponenter. FNs bærekraftsmål nr. 13 (2023) skiller seg likevel ut, som handler om å *stoppe klimaendringene*. Ordrbruken bygger på klimapanelets rapporter, som i siste versjon snakker om at det er 'siste sjanse' (IPCC, 2023). Dette beveger diskursen mot noe helt kritisk, en binær fremstilling. Enten så gjør vi drastiske tiltak eller så møter vi dramatiske konsekvenser. Denne forståelsen ligger til grunn, når vi skal finne ut av hva de drastiske tiltakene skal være. I planfaglig sammenheng er den hegemoniske diskursen om kompakt utvikling mot knutepunkter blitt et etablert svar på denne utfordringen. Med fare for å gjenta, det kommer til uttrykk gjennom de statlige planretningslinjene som et overordnet dokument (2014). Dette er videre konkretisert i regionale planer (ATP) som *Regional plan for areal og transport i Buskerud 2018-2035* (Buskerud fylkeskommune, 2018). I slike planer legges en rekke føringer for fremtidig utvikling mot kompakte strukturer og grønn mobilitet. Det settes også rammer for hva som tillates i byer, tettsteder og regioner. Det utarbeides tall for hva som skal skje innenfor og utenfor definerte vekstgrenser. Arealregnskap er på vei inn i kalkylene.

Poenget er at alt det nevnte gir et verktøy for planmyndigheter til å gripe inn i planarbeidet. Kommunen kan i sin behandling av en plan selv sette krav. Siden kommunen står formelt ansvarlig for innholdet i en plan som vedtas etter en høringsperiode, så kan den også sette krav til innholdet. Myndighetsnivåer over kommunen har også et betydelig rom for påvirkning av planarbeidet i en høringsperiode. Dokumenter som regionale ATPer i ulike regioner, gir ikke bare rom for å sette forventninger og gi råd fra statlige og regionale myndigheter. Siden forventningene er blitt kvantifisert i form av kvoter for regioner til utbygging, så gir det handlingsrom for å sette foten ned i form av en innsigelse. Regionale ATPer er altså veldig konkret utformet, dessuten utarbeidet i samarbeid med kommunene. Dermed kan de også ansvarliggjøres for innholdet. Det definerer områder som nevnes som områder for fremtidig utbygging av næring eller bolig. Dette vil også si at dersom områder

ikke er nevnt i disse planene, så kan myndighetene peke på dette som en grunn for at det ikke skal bygges ut i det konkrete prosjektet. Slik ble innsigelsesretten brukt i prosjektet Varna skog i Våler kommune. Innsigelsesretten ligger der som en juridisk mulighet, i prinsippet også uten kompakt utvikling og regionale planer (ATP). Likevel gir inntoget av disse prinsippene et verktøy til å utøve en utstrakt inngripen i planarbeidet. Slik sett kan man si at den hegemoniske diskursen kompakt utvikling bidrar til *sterkere grad av offentlig styring* i planprosesser.

5.5.3 Tilpasning av kompakt utvikling til egen skala

Det er krevende å lage regler og retningslinjer som skal gjelde for et langstrakt land som Norge, i hvert fall når det gjelder hvordan de skal gjelde både i store og små kommuner, urbane og rurale områder. Kanskje derfor begrenser de statlige planretningslinjene seg til å nevne at de må 'tilpasses regionale og lokale forhold' (2014).

En effekt av dette kan være at spillerommet blir stort for å bruke diskursene rundt kompakt utvikling til å legitimere lokal utvikling om man innretter seg litt strategisk. Dersom det ikke uttrykkes en skala for hva som er stort og hva som er lite, så antyder det et rom for å designe sin egen skala. I prosjektet Fjordbyen innebærer kompakt utvikling en befolkningstetthet på 6000 fordelt på noen få kvadratkilometer, et område hvor det i dag ikke er en eneste bolig (Lier kommune, 2023). Der inkluderer det også svært strenge «selvpålagte» krav til muligheter for grønn mobilitet. Det er planlagt ny jernbanestasjon, enda en stasjon i samme området var foreslått, men er på vei ut av planarbeidet. Flere bussavganger er planlagt. En stor andel av all persontrafikk er tiltenkt gjennom gange, sykkel og kollektiv. Det er satt et tak for et antall biltrafikk. Selvpålagt her betyr nok også at plandokumentene forsøkes presentert på en måte som gir størst mulig sjanse for aksept. Det er også en indirekte tolkning av myndighetenes stadig tydeligere inngripen basert på krav til kompakt utvikling. Noen av disse målsetningene er også forsøkt tatt inn som bestemmelser i planarbeidet, noe som kan vise seg vanskelig, som vi skal komme inn på senere. Det sier likevel litt om hvilken skala man plasserer planarbeidet innenfor, en versjon av skala for kompakt utvikling.

I Bærum betyr kompakt utvikling at flere områder med skinnegående transport oftere enn hvert 10. minutt, er vurdert av kommunens lokalpolitikere som uegnet for kompakt utvikling. Her holder det ikke med et fullelektrisk banegående transportmiddel med god kapasitet for å videreutvikle et tettsted. Bærum har lagt primære satsingsområder for kompakt utvikling til steder som Sandvika og Lysaker, hvor det både går tog og busser. Fornebu er også tiltenkt en

større vekst, hvor det går både busser og det er en helt ny t-bane-trase på gang. Her er skalaen tilpasset annerledes for sentralisering mot knutepunkter.

I Mosseregionen er det flere steder som har en gryende sentralisering. Vestby kommer stadig «nærmere» hovedstaden i pendleavstand, i takt med at Østfoldbanen oppgraderes. Vestby har egen stasjon og en urban utvikling med stadig flere blokker i sentrum. Kambo utenfor Moss har begrenset med næringsutvikling, men ekspansiv utbygging i nærheten av Kambo stasjon. Det er utbygget sykkeltrase sydover til Moss by og nordover mot Vestby og Ås. Halmstad i gamle Rygge kommune har egen togstasjon, gang-/sykkelvei utenfor kjørebane hele veien til Moss. Likevel ble flere utbyggingsområder som lå inne i kommuneplanen til Rygge fjernet etter sammenslåingen med Moss, da Moss reviderte kommuneplanens arealdel som inkluderte Rygge i 2021 (Moss kommune, 2021). Det meste av sentraliseringen i området er tiltenkt innenfor en definert vekstgrense rundt Moss sentrum. Som knutepunkt har Moss ferjetrafikk over fjorden, planlagt ny togstasjon, ny riksvei gjennom sentrum og nærhet til E6. Det er en varierende skala i de nevnte steder, men lista er likevel lagt relativt høyt for hva som er vurdert som egnet for kompakt utvikling og hva som ikke er det.

Hva betyr kompakt utvikling i Våler kommune? Her er utviklingen plassert seg i en skala som fraviker en del fra det nevnte. Våler kommune har ingen skinnegående trafikk. Det er ikke utbygget gang-/sykkelvei inn eller ut av kommunen og kollektivtilbudet er per i dag buss, med avganger en gang i timen, selv i «rushtid» (morgen og ettermiddag ved arbeidstids slutt og skoletids slutt). Det er tre mindre tettsteder i Våler kommune; Våk, Kirkebygden og Svinndal, som er godt spredt i kommunen. Disse har mer enn 5 km mellom seg og har ikke gang-/sykkelvei mellom seg. Dersom man skal tenke kompakt utvikling, sentralisering eller knutepunktstrategier her, så må man gjøre det innenfor en helt egen skala. Det har også kommunen gjort, i det en sentrumsstrategi mot Kirkebygden som primært tettsted/sentrum er vedtatt politisk, med Våk og Svinndal som områdesentra.

Disse fullstendig ulike tilnærmingene til kompakt utvikling har noen potensielle utfordringer tilknyttet seg. I Kirkebygden finnes det følgende tilbud fra servicenæringen utenom skole, rådhus og en helsestasjon. En Jokerbutikk, et gatekjøkken med kiosk, et serveringssted for mat, et apotek og kontorer for lege og fysioterapeut, dette finnes i samme bygget på Folkestad. Det er grunnlaget for kompakt utvikling. Når man så utarbeider sentrumsplaner og vedtar fortetting mot en vekstgrense, så er det plassert i en skala som vesentlig skiller seg fra Moss, Bærum og Drammen. Da aksepteres at lokale mål går foran nasjonale mål.

Isolert sett kan man si at dersom hele verden besto av yttergrensene til Våler kommune, så er dette svaret på kompakt utvikling. Planstrategien adresserer problemer som bygdespredning, det tilbyr en mer arealeffektiv løsning enn tidligere spredte små boliger av en håndfull eneboliger. Det gir et grunnlag for flere bussavganger og forbedring av tilbud som gang-/sykkelveier. Likevel utfordrer det forholdet til skala.

Utfordringene starter hvis denne skalaen for utvikling av kompakte strukturer skal være mal for andre steder. Så kan man si at det er ingen som har sagt at dette skal være malen, det er bare en lokal tilpasning. Det er mange steder som Våler, summen av sentrumsutvikling mot så små steder samlet vil kunne bidra betydelig til arealspredning, som utfordrer nasjonale mål. Da vil mye spredt utbygging være legitim sett opp mot statlige planretningslinjer, dersom man kan tilpasse sin egen skala på samme måte. Derfor er også tankeeksperimentet om en potensiell kommunesammenslåing med Moss, som var tema i kommunereformen før 2020, relevant her. Dersom man ser alle tre tettsteder i Våler kommune i sammenheng med den større Mosseregionen, da blir alle disse stedene veldig små utkanter av den regionen. Derfor ville det kanskje ikke vært naturlig å tenke at en større utvikling i Kirkebygden ville være nært forestående. Kanskje ville Kirkebygden lide samme skjebne som Halmstad, som et redusert satsingsområde. Det stiller utfordringer til å vurdere utbygging i Våler kommune som legitim i et større perspektiv, selv under merkelappen kompakt utvikling.

5.6 Hvordan og hvor har denne fremstillingen av ‘problemet’ blitt produsert, formidlet og forsvart?

Dette spørsmålet har som intensjon å se nærmere på det som foregår mellom publikum som mottagere av et presentert ‘problem’ og den eller dem som fremstiller dette. På hvilke måter oppnår fremstillingen legitimitet? Hvordan skaper fremstillingen ulike roller og hvordan er makten fordelt? Her ser vi først på ulike varianter av hvordan fremstillinger kan ta i bruk det vitenskapelige som en ressurs til å gi ‘problemet’ mer tyngde. Deretter hvordan fremstillinger tar i bruk markedsføring som ressurs, med spesielt fokus på Fjordbyen. Så er det et tema som foreløpig kanskje har vært noe underkommunisert, som en derfor med fordel kan gå litt i dybden på, nemlig maktposisjoner og hvordan roller skapes. Dette er relevant for alle områdene og all tematikken som er analysert. Det er spesielt et viktig som et helhetlig perspektiv på det siste Bacchi-spørsmålet, som bakteppe til forståelsen av hvordan og hvorfor denne tematikken blir produsert, formidlet og forsvart.

5.6.1 Det ubestridelige faktum

En vanlig fremstilling av det følgende poenget, er hvordan plan- og bygningsloven ikke er formulert med bruk av begrepet 'sted' (Nyseth, Førde, & Cruickshank, 2018). Hva er et sted? Det kan være en by eller et sted på landet. 'Stedsutvikling' er et sentralt konsept i planarbeid og mye brukt, men det er mindre matematisk og tydelig avgrenset. Plan- og bygningsloven omtaler prosesser rundt steder som areal. Det er et begrep med tydeligere naturvitenskapelig assosiasjon. Et areal kan behandles matematisk.

Man kan ha en *kvalitativ* diskusjon om utvikling av steder, da er det ikke nødvendigvis så «grenseoverskridende» å lansere ulike ideer til ulike steder. Arealer kan plasseres i et kart, det er definitivt kategorisk, om man er innenfor eller utenfor det avgrensede arealet. Derfor kan man si at allerede ved bruken av kart, så introduserer man en helt annen faktor som får effekt på diskursene. Kartet i figur 5.5 viser vekstgrenser definert i Moss kommune. Fra en poststrukturalistisk posisjon vil man kunne si at selve grensen kunne vært plassert flere steder. Det var ikke slik at man hadde tilgang på en unik informasjon som sa at grensen måtte gå akkurat der, men av ut fra avveining mellom en rekke ulike hensyn så *valgte* man å sette den der den fremgår av figur 5.5. Før den ble etablert, så var det enklere å foreslå utbygging utenfor grensen. Dermed har vekstgrenser den effekten at myndighetene kan avvise planforslag utenfor grensen ved å henvise til en vedtatt grense i kartet. Samtidig kan man også si at det ikke er alle som er enige i alle mulige tiltak *innenfor* grensen. Når den likevel er vedtatt, så gjør det kanskje at det er lettere å få aksept for potensielt illegitime planforslag, også innenfor grensen.

Kart gir muligheten til å presentere mye ulike informasjon, på en visuelt kraftfull måte. Det er mange ulike temakart. Noen kart kan vise utbygd areal i en kommune eller et fylke. Man kan vise areal avsatt til fritidsboliger. Måten man viser dette på fremstår som ubestridelige faktum, som *positivisten* kanskje ville si bygger på kunnskap. Så innvender poststrukturalisten at det er gjort mange valg i fremstillingen, man har valgt tema og det finnes ulike farger og ulike innstillinger i alle kartframstillinger. Dermed er det en fremstilling i spenningsfeltet mellom innhentede data, fra det vitenskapelige orienterte – til det mer konstruerte.

Kommunal- og distriktsdepartementet (2023) 'anbefaler at kommunene utarbeider et arealregnskap som del av kommuneplanarbeidet. Planer skal være realistiske, gjennomførbare og arealregnskap er et verktøy som kan være nyttig for å kunne gjøre vurderinger rundt disponering av areal i kommuneplan'. Arealregnskap er som det høres ut som, det er

arealbruk i kvantifisert form, det vil si konkrete tall. Disse tallene skal fremstille kategorier av arealbruk, som bolig, næring og natur. Det kan både presenteres i tabellform, som et regneark, eller som grunnlag i en kartframstilling. Dette er altså per i dag ikke obligatorisk å føre i sin helhet, men det er mange tilbakemeldinger til kommunene som forventer at vurderinger er gjort basert på et slikt konkret regnskap. Det gjelder for eksempel spesielt vurderinger rundt *boligreserver*. 'Et arealregnskap kan gi oversikt over planlagte endringer i arealdelen, og det kan vise hvilket utbyggingspotensial som ligger inne i eksisterende planer' (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023). Konsekvensen av dette blir at myndighetene kan innvende at kommuneplanen må begrense antall nye områder for boligutvikling, for det ligger allerede en stor mengde inne i boligreserven, godkjente reguleringsplaner for utbygging. Kommunen kan som motsvar hevde at noen av disse reguleringsplanene i reserven er gamle og lite sannsynlig at blir realisert.

Vurderingene blir knyttet tettere opp til noe som kan tolkes som *ubestridelig*. Enten overstiger man et vedtatt tall, eller ikke. Vurderingene blir tilsynelatende enklere. Regionale ATPer i de ulike fylkene baserer seg på konkrete tall og sammenstiller kommunene. I planen for gamle Buskerud fylkeskommune (2018, s. 42) har denne eksempelvis fokus på fritidsboliger og pendling. Det vil si at kommuner som Hol og Sigdal eksponeres som kommuner med svært høy grad av utbygging av fritidsboliger. Dette er kraftfulle verktøy, men det er ikke gitt hvordan man tolker dataene. Det er mulig å fremstille 'problemet' slik at her må en begrense disse utbyggingene, siden de ligger så høyt på den grafiske fremstillingen. Samtidig kan andre kommuner som Flå argumentere for at det er godkjent over 5000 fritidsboliger i Hol alene, mens Flå har under 2000. Det kan fremstilles som at det ikke er urimelig at det kan godkjennes opptil 4000 i Flå eksempelvis, som et tenkt scenario. 'Problemet' kan altså vinkles begge veier noen ganger. Samtidig kom det i ATPen her fokus på søyler med pendling og fritidsboliger, men det finnes uendelige med tenkelige datasett, fremstillingene av dem kan kanskje aldri bli helt politisk nøytrale. Datainnsamling er ikke en ubegrenset kilde, det er ressurskrevende. Noen ganger fremstiller man kanskje de dataene man tilfeldigvis har tilgjengelige, uten at det er gjort noen politiske valg, men effekten kan likevel være sterk.

Data som boligreserver kan også ytterligere understreke at en utbygging er legitim. Rett nok er vedtatte juridiske planer forventet å kunne realiseres. Flere av planene er likevel gamle og vedtatt under helt andre vilkår og forutsetninger, dette er en av utfordringene utbyggingen i Våler møter (informant 2). Det er vedtatt flere tiår gamle planer, som ikke tar høyde for dagens krav. Hvilken rett har utviklere på å få realisert disse? Kommunen kan sette krav til

planarbeidet, men det kan bety at hele planen må revideres så mye at det i praksis blir like omfattende som å lage en ny plan. Dermed er tallene som grunnlag for en boligreserve problematisk på flere områder. En utvikler kan presse på med argumentet om at siden det ligger inne i kommunens arealregnskap, så må det være mulig å realisere planen, mens virkeligheten blir mer kompleks. På toppen av dette ønsker kommunen å få inn betydelige bidrag til infrastruktur gjennom utbyggingsavtaler. Slike prosesser kan bli krevende på flere områder, ikke minst juridisk, noe som understreker den makten som er i spill og som diskuteres videre i 5.6.3.

Når kvantitative data får så mye fokus, så blir det mindre rom for kvalitative vurderinger, dersom man legger til grunn at planarbeid ikke har rom for et uendelig antall diskurser i tid og rom. Arealregnskap er på vei inn, som styrker kunnskapsgrunnlaget. Det kan også bety at man begrenser seg til å behandle mer av det kvantitative, og kanskje kun klarer å dekke det. Den metodiske tilnærmingen vil da kunne dreie i denne retningen i planvurderinger. Det positive ved dette er at det styrker grunnlaget for beslutninger. Hvis det går på bekostning av større helhetsvurderinger, så er det likevel også et potensielt tap. Tall kan *fremstille* et budskap som mer sant, uten at budskapet i seg selv nødvendigvis er blitt mer eller mindre sant, bare ut fra at det er blitt kvantifisert (Kahnemann, 2012). Dette kan konsolidere kompakt utvikling, men kanskje i retning av et mer «en-dimensjonalt» konsept, som kan ledes mot mer målbare data. En potensiell fare er da at man etter hvert kan overskygge de mer kompliserte temaene rundt ulempene eller utfordringene som møtes til operasjonaliseringen av kompakt utvikling, som demokratiske eller kvalitative temaer. Helhetlig er kompakt utvikling alt annet enn en-dimensjonalt ut fra den temaer som er belyst gjennom denne studien. De utfordringene trenger også adresseres og være en del av konseptet kompakt utvikling.

5.6.2 Det salgbare

Formidlingen av planprosjekter har også tatt *markedsføring* i bruk som ressurs, i sin kommunikative form av å fremme målene for kompakt utvikling. Røe (2015, s. 50) formulerer det slik, ‘visjonene om den kompakte byen, og dens representasjoner, er dermed knyttet til det gode byliv, som sammen med fortellinger om et tilbuds- og et befolkningsmangfold skal rettferdiggjøre byprosjektene og gjøre byen attraktiv’. Dette kjenner vi igjen i fremstillingen av Fjordbyen (figur 5.2). ‘Problemenes’ som løftes frem, lanserer Fjordbyen en løsning på. ‘Fjordbyen som gjør Lier grønnere og blåere’ minner om at kompakt utvikling kan forestilles som grå og ensformige byer, men dette prosjektet tar i bruk

havet med turstier på konstruerte øyer (Fjordbyen Lier og Drammen, 2023). Nettsiden til prosjektet har en rekke eksplisitte lovnader som knytter seg til kompakt utvikling, men med en positiv vri. Det at man ser behovet for å ettertrykkelig befeste denne positive varianten, antyder at det finnes også en forståelse av slik utvikling som er negativ. 'Fjordbyen vokser fram uten å fortrenge dyrkbar mark' er en slik variant. 'Sammen jobber nabokommunene Lier og Drammen for at Fjordbyen på Lierstranda og Brakerøya blir et viktig knutepunkt mellom Drammen og Oslo, med miljø, kunnskap og utvikling i fokus'. Dette fremstiller at det er ikke i hovedsak kapitalkreftene som står bak, det er de demokratiske institusjonene som jobber for dette, i samarbeid. Knutepunkt hentes opp eksplisitt, noe som kan være et forsøk på å gi prosjektet entydig legitimitet med hensyn til planretningslinjene.

Mye av dette materiellet kan tolkes som salgsmateriell, men både Drammen og Lier kommune har med sine logoer i denne presentasjonen til nettsiden www.fjordbyenlierdrammen.no (2023). De er medeiere av prosjektet og selv om materiellet kanskje fremstår mer som markedsføring, enn balansert informasjon som grunnlag for medvirkning, så fremmes dette med begge kommuners implisitte godkjenningstempel. På Drammen kommunes egne sider står det ikke så mye informasjon i denne retningen, det gjør det derimot for Lier kommune. Her reproduseres markedsføringsformuleringene av materiellet, direkte på kommunens egne nettsider, som er den sentrale plattformen for å bidra til demokratisk medvirkning. Det er listet opp direkte kontaktinformasjon til kommunalt ansatte for prosjektet i både Lier og Drammen kommune, det vil si at det er ingen tvil om at Lier kommune tar/har fått fullstendig eierskap til innholdet og presentasjonsformen.

Her presenteres en «visjon», som fremstår som en salgssannonse; 'Fjordbyen. Der folk, fjord og fremtid møtes' (Lier kommune, 2023). Her presenteres også en rekke 'problemer' som gjør vår Bacchi-inspirerte analyse ganske rett frem her. 'Fjordbyen er løsningen for å håndtere befolkningsveksten i drammensområdet'. Problemet er altså angivelig befolkningsveksten som er et problem å løse. Man sier det mer generelle 'Drammensområdet', som omgår den utfordringen at dette er strengt tatt litt utenfor Drammen. Det stiller noen spørsmålstegn til prinsipper i kompakt utvikling, som å bygge innenfra og ut. Det vil si at man ekspanderer først i en indre kjerne, nærmest knutepunkt og så beveger seg utover fra kjernen. 'Løser fremtidens transportutfordringer for buss, tog og bil'. Problemet er altså her formulert som transportutfordringer, i ganske generell form, noe som unngår prosjektets spørsmålstegn til hvorfor en så massiv utbygging skal skje akkurat her ved Lierstranda, som lokalt kanskje ikke har noen utfordringer *uten* den store bebyggelsen som er prosjektert her. 'Null-visjon for

klimagassutslipp og energibruk', dette kan kritiseres som en tom visjon før dette en dag er utbygd. Risikoen er at da kan man jo si at dette «var jo bare en visjon» dersom målsettingen ikke lykkes. Kanskje nettopp derfor har man gått enda lengre her og gjort et ganske spesielt grep. I planarbeidet er det satt et rekkefølgekrav i bestemmelsene på en trafikkbegrensning på 11 000 ÅDT⁸ (årsdøgntrafikk) inn/ut av området. Det er også satt i planbestemmelsene at maksimalt 1/3 av persontrafikken skal tillates med motordrevne kjøretøy, samt tilsvarende at minimum 2/3 av persontrafikken må foregå med grønn mobilitet som sykkel, gange eller kollektivt (Lier kommune, 2023). Alt dette fungerer som målsetninger, men kun det. Planbestemmelser er av lovmessig karakter, noe som skal følges, bundet av en regel. Disse kravene vil antagelig være helt umulige å håndheve. Det finnes ingen praktisk mulige sanksjonsmuligheter. Selve kravet vil også formodentlig stride mot en rekke juridiske prinsipper som ville true personlig frihet, for den enkelte innbygger, om det ble tatt inn som bestemmelse. Den fjerde påstanden, som prosjektet hviler på, er at Fjordbyen 'gir sjøfronten tilbake til innbyggerne'. Problemet er altså her at befolkningen har ifølge den narrative fremstillingen av problemet, tidligere hatt en tilgang til sjøfronten. Den er nå nektet, men som dette prosjektet kan nå gi tilbake til innbyggerne, gitt at prosjektet realiseres. Også her kan man stille opptil flere kritiske spørsmål til denne fremstillingen av et problem man skal løse. Denne sjøfronten har ikke vært tilgjengelig for «innbyggerne» på flere tiår, da den har vært et industriområde i mange år. Så kan man også med fordel stille seg kritisk til hvilke innbyggere som er nektet denne adgangen. Det er litt avstander til nærliggende boligområder i dag, før en eventuell fremtidig boligbebyggelse her. Det er ikke dermed sagt at det ikke *kan* bli et attraktivt område og at tilgangen til sjøfronten vil kunne bli et potensielt gunstig tilskudd for innbyggere i Drammen og Lier, men både dette og de andre problemene som fremstilles bærer noe preg av å virke konstruerte.

Nettopp konstruerte problemer og påstander som bygger på tvilsomme faktum, det er ikke en retorikk som er fremmed for en markedsføringsdiskurs. Hovedpoenget her er kanskje ikke å plukke på hvert enkelt poeng i fremstillingen, selv om det kan være interessant nok. Enda viktigere er kanskje å se litt på helheten. Markedsføringsdiskursen har fått innpass på kommunens egne nettsider, midt iblant prosesser for medvirkning, en arena hvor man kanskje

⁸ ÅDT (årsdøgntrafikk) betyr hvor mange motordrevne kjøretøy som passerer på et gitt punkt på en strekning. Man regner begge strekninger sammenlagt. Det er et gjennomsnittstall for daglig trafikkmengde.

vil forvente at var mer ryddet for «reklame», til fordel for balanserte framstillinger. Dette indikerer at private aktører ikke bare er dominerende i forkant av et planforslag for å selge inn prosjektet hos planmyndighetene. Retorikken har fått plass, også blant planmyndighetens egne rekker. Konsekvensen kan medføre et tillitsbrudd til hvordan myndighetene så legger til rette for en demokratisk prosess hvor alle berørte parter får gi sine innspill uten at vedtaksmyndigheten oppfattes som forutinntatt.

5.6.3 Maktpotensialet på flere nivåer i planprosesser

Planprosesser kan være svært komplekse, selv på lokalt nivå når det er snakk om detaljreguleringsplaner. Det er mange ulike aktører, ulike faktorer som kan vektlegges og hele saken kan være uforutsigbar. Den kan pågå alt fra noen måneder om alt går på skinner til flere år om det dukker opp utfordringer underveis. Utfordringer kan bero på politisk vilje, motstand hos overordnede myndigheter eller ressurser hos utviklere til å stå løpet ut. Makten er asymmetrisk fordelt mellom aktørene.

For overordnede myndigheter så har vi vært inne på at den hegemoniske diskursen kompakt utvikling, kan gi en verktøykasse til å utøve makt. Det er ikke bare *råd* til hvordan en plan «ideelt sett kunne sett ut», det er ikke bare formaninger som ‘bør’ eller ‘kan’.

Planretningslinjer og regionale ATPer danner grunnlaget for strengere krav. Det åpner for flere formuleringer av typen ‘skal’ og ‘må’. Dette gir sentrale myndigheter i en høringsprosess for en kommunal plan et stort potensiale, for en direkte maktbruk. Det at denne makten utøves, på lignende måte igjen og igjen, det kan utvikle seg til en praksis i *foucauldiansk* forstand. Et viktig poeng hos Foucault og maktperspektiver, som nevnt i 4.3, det er at utøvelse av diskursive praksiser styrker makten. Sagt på en annen måte, ved å delta i en praksis så styrker man maktposisjonen til praksisen. Dette kan bety at bruken av innsigelsesretten, det styrker maktposisjonen til den som bruker den, slik sett kanskje til og med et insentiv til å bruke den hvis vi skulle trukket det veldig langt.

Det kommunale nivået har også et tilsvarende maktpotensiale, men på ulike tidspunkter enn sentrale «høringsmyndigheter». De kan stille strenge krav til planarbeidet, men dette må helst komme litt tidligere i prosessen. Oppstartsmøtet, og eventuelt i etterkant av dette, vil være et typisk tidspunkt for kommunen til å stille slike krav til initiativtaker bak et planforslag. I perioden frem mot at planforslaget skal ut på første gangs høring, så er det en del ulik praksis (informant 6). Kommunens planadministrasjon kan i prinsippet «ukritisk» la en plankonsulent jobbe med planforslaget og ta imot et ferdig planforslag, som så legges ut på høring. Dette

kan være en risikabel strategi, gitt at også kommunen har interesse av å få realisert planarbeid. Faren er at store ressurser og mye arbeid går til spille, på begge sider av bordet. Derfor ordner kommunene seg gjerne med litt mer strategiske praksiser, hvor kommunikasjonen med forslagstillere opprettholdes gjennom hele prosessen. Hansen og Saglie (2010, s. 503) kaller dette for en forhandlingsarena mellom utbyggere og offentlige planleggere. Det vil nok være en av de viktigste delene av denne kommunikasjonen, men det er ikke gitt at rollene er rendyrket kategoriske, noe vi skal problematisere i det videre. Det skal også nevnes at administrasjonen ikke kan sende et forslag ut på høring uten videre, det må også gjennom et politisk vedtak. Lokalpolitikere som har det politiske vervet ved siden av full jobb, de har kanskje begrenset med motivasjon og mulighet til å sette seg i fullstendige plandokumenter som kan utarte seg til flere hundre, hvis ikke flere tusen sider i kompliserte saker, med mange vedlegg og faglige rapporter. Her er politikerne i praksis prisgitt saksframlegget, som normalt sett utarbeides av administrasjonen. Dette forutsetter at den kommunale administrasjonen både presenterer et faglig fundamentert dokument som informerer politikerne, men også jobber lojalt mot den demokratisk valgte politiske ledelse. Det kan være en krevende rolle å oppfylle av flere årsaker, som vi straks kommer nærmere inn på.

Den kommunale planlegger kan altså selv utøve makt ovenfor plankonsulenter ved å stille krav i møter med disse. Samtidig som man er avhengig av å sette grunnlaget for et slags samarbeid om å få til et resultat som kan fremmes for politikere, dersom planarbeidet skal kunne realiseres. Når planarbeidet er lagt ut på høring, så er det altså høringspartene som kommer med tilbakemeldinger. Mange innspill *kan* kanskje risikerer å bli kategorisert som misfornøyde naboer med NIMBY-holdninger til planarbeidet (informant 11). Andre innspill fra interesseorganisasjoner *kan* bli vurdert som *bias*. Innspillene fra de sentrale myndighetene kan ikke like enkelt diskrediteres, det er heltidsansatte som har spesialkompetanse på å gjennomgå planarbeid, det gir i seg selv en maktposisjon. Så kommer vi ikke utenom den utvidete innspillmuligheten til innsigelse, som altså setter foten ned for et planarbeid. Disse maktposisjonene og verktøyene til å utøve makt kan skjerpe klimaet i samarbeidsforholdet mellom partene.

I en kommune hadde et prestisjetungt planarbeid pågått over flere år (informant 2). Prosjektet var av nasjonal interesse, området var utredet og lå inne som en mulighet i fylkesplanen. Forholdene var likevel krevende med svingende konjunkturer på dette utviklingsområdet, der nasjonale retningsvalg påvirket potensialet for prosjektet. Kommunen valgte likevel å gå videre med planarbeidet, som involverte krevende forhandlinger med internasjonale

investorer for å legge til rette for videre arbeid. Områdeplanen ble lagt ut på høring og tilbakemeldingene fra sentrale myndigheter var til dels brutale ovenfor planarbeidet. Innsigelser åpner gjerne med at 'myndigheten inviterer kommunen til dialog' for å kunne finne en løsning på innsigelsen, som kan gi grunnlaget for å fortsette planarbeidet. Dette stod ikke i Statsforvalterens innspill denne gangen, som hadde flere innsigelser, likevel henvendte kommunens administrasjon seg selv til Statsforvalteren for å invitere til en slik dialog. Informant 2 viste til svaret fra Statsforvalteren, som hadde besvart at de hadde «sagt sitt» om saken, noe som medførte at kommunen nærmest måtte trygle om å få til et møte for dialog om innsigelsene. Slike saker kan skape fronter og være belastende for de involverte, der man har brukt mye tid på planarbeid over lang tid som får tøffe tilbakemeldinger. Her virker det som at makt var et tydelig tema i kommunikasjonen.

Regionalt planforum skal være en arena for å kunne være i forkant av at kommunikasjonen utvikler seg i en slik retning. Her kan partene skape en tidlig dialog og få tidlige signaler om eventuelle kritiske punkter som oppdages. Erfaringen fra å ha observert en del slike møter, er til dels at de formelle rollene kan være vanskelige å legge fra seg til fordel for likeverdig deliberasjon (Innes & Booher, 2010). I stedet for at det er en arena for samarbeid, så er det ikke minst en arena for utøvelse av makt. Hierarkiet kan bli tydelig og eksplisitt. Informant 7 forteller om at det ofte er noen gjengangere som bruker regionalt planforum, som er et frivillig tilbud til kommunene. Noen kommuner er hyppige brukere og tar initiativ til planforum flere ganger i samme sak. Andre kommuner melder aldri sin interesse til planforum. Det kan være flere årsaker til det, men en potensiell årsak er at det ikke virker fristende å bli utsatt for maktutøvelsen direkte, i et åpent forum med andre «fysisk» tilstede. Det kan være brutalt nok å få røffe tilbakemeldinger skriftlig. Fysisk betyr her digitalt, noe som kan slå ut begge veier med hensyn til hvor komfortable personer er i slike møter. Innes og Booher (2010) ville nok sagt at ikke-digitale, men fysiske kontormøter ville være å foretrekke.

Et konkret eksempel fra en plansak illustrerer flere poenger. Sentrum-periferi er et tema som kan skape splittelser, som vi så i kapittel 5.1.4. Det kan medføre at maktposisjoner og maktbruk ikke anerkjennes, men fører til at kommunen ønsker å utfordre den hierarkiske strukturen mot øvre myndigheter. Storøya er en øy i Tyrifjorden, i nærheten av mer kjente Utøya. Adkomsten til øya er via en ganske spesiell konstruksjon. Der er en slags kombinert flytebrygge som fungerer som en småbåthavn, men kan også ta biltrafikk en-veis. Hole kommune la i sitt forslag til kommuneplanens arealdel 2019-2030 inn et nytt felt for

boligutvikling på Storøya (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022). Både Buskerud fylkeskommune og Statsforvaltaren i Oslo og Viken reiste innsigelser på flere punkter. Begge myndigheter mente at kommuneplanen ved å legge til rette for boligutvikling på en øy med vanskelig adkomst og uten tilstrekkelig infrastruktur ville stride mot de sentrale planretningslinjene for samordna bolig-, areal- og transportplanlegging (2014). Hole kommune ville ikke akseptere innsigelsene, akkurat i denne saken er det kanskje også vanskelig å forhandle eller tilpasse seg til en løsning som begge parter finner akseptabel. Saken gikk til mekling i 2021, som ikke førte frem til noen løsning. Denne saken gikk helt til avgjørelse hos Kommunal- og distriktsdepartementet (2022), som godkjente Hole kommune sitt ønske om å legge til rette for boligutvikling på Storøya. Forøvrig signert statsråden fra Senterpartiet, Sigbjørn Gjelsvik. Denne saken forteller om potensialet for spenninger i slike saker som setter skillelinjer som sentrum-periferi som 'problem', hvor den hegemoniske diskursen kompakt utvikling mot knutepunkter utfordres. Dette antyder at *distriktsdiskursen* i seg selv kan være et forsvar for de prosjekter man forsvarer. Her er det altså et stort spenningsfelt, mellom diskursen om kompakt utvikling som har status som hegemonisk i planfaglige tilnærminger, men kan komme på kollisjonskurs mot politiske ambisjoner for interesser i distriktene. Det er noe som understreker at kampen om diskursene foregår ikke bare langs den planfaglige aksene, den kan også bevege seg over i det politiske, der maktkampen også er viktig.

Rollen til den kommunale planlegger vil da kunne bevege seg mellom et stort spenn av maktposisjoner, mellom makt og avmakt. På flere arenaer har hen tilgang til maktens sentrum. Det kan være blant kommunens politiske ledelse. Det kan også være som en viktig person, ofte som møteleder i prosesser som involverer møter med sentrale aktører som vil investere i prosjekter som er viktige for kommunen. Mye av det som skjer vil gå gjennom planadministrasjonen i kommunen. På den andre siden kan den samme rollen gå fra sentral og respektert, over til å bli eksponert for kritikk. Høringsinnspill og innsigelser er nevnt. Slik kritikk kan få et ekstra moment når det kommer ut i media. Dette vil si at en rolle som i utgangspunktet fyller en faglig funksjon etter weberiansk modell, den kan rives mellom å bli avkledd og eksponert, mot å bevege seg mellom maktens korridorer. Her er det et ikke ubetydelig spillerom til å ikle seg flere roller, på ulike måter. Det ene kan være mellom å vektlegge den faglige byråkraten mot å bidra som en «utvikler» i kommunen. Flere kommuner har spesialiserte stillinger på kontaktpersoner mot næringslivet i denne forbindelse, små kommuner må nok oftere kombinere disse rollene, noe som kan være

krevende. Det andre rollespekteret som planleggeren plasserer seg i, bygger kanskje på akkurat denne balansegangen. Det er graden av tilgang på makt i form av sentrale posisjoner. Man kan være restriktiv til å legge til rette for møtevirksomhet mellom planadministrasjon og private aktører, avmålet til å involvere seg tett på disse prosessene, med grunnlag i rollen som den objektive og faglig orienterte weberianske byråkraten. Dette vil kunne gi planleggeren en mindre sentral rolle, fjernere fra maktposisjonene. Hvis hen derimot er mer tilgjengelig underveis i prosessen for investorer og eksterne utbyggere, holder møter som planleggeren kanskje selv leder, da designes en mer sentral rolle og et helt annet maktpotensiale. Det gjelder kanskje spesielt om man i tillegg spiller «på lag» med utviklere. Så kan man stille spørsmålstegn om planleggeren da noen ganger går utenfor sin rolle. Dette kan alltid diskuteres, men her er det et stort spekter hvor få av rolledefinisjonene vil være tydelig utenfor sfæren av legitime arbeidsoppgaver til en offentlig planlegger. Å tilrettelegge for en plansak kan både være en ren byråkratisk operasjon og en videreformidling av kapitale interesser, sakene er ofte så sammensatt at man sjeldent kan konkludere med hva som eventuelt er definitivt illegitim saksbehandling. Poenget her er ikke å antyde korruperte saksbehandlere, det er ulike roller innenfor nevnte sfære av legitime roller. Det er likevel ikke ubetydelig hvordan planadministrasjonen finner sin rolle i denne sammenhengen. I små kommuner får man gjerne mye ansvar, da det er begrensede ressurser, da det er kanskje dette potensialet også større.

Disse spørsmålene kommer Hanssen og Saglie (2010) inn på artikkelen *Cognitive Closure in Urban Planning*. Her beskrives en utvikling som relaterer seg noe til poengene i forrige avsnitt, her utkrystallisert i en *urbanismediskurs*. Denne skapes til dels som følge av samspillet mellom disse rollene. Forfatterne erfarer at den offentlige planlegger, for øvrig ofte i form av arkitektutdannede planleggere, har fått sentrale posisjoner innen urban utvikling. En kilde i deres materiale har beskrevet dette samspillet som følger. ‘Arkitekter [og arealplanleggere] ønsker å vise at de kan utfordre og være kreative, [private] utviklere vil demonstrere at de er tøffe og fryktløse. Du får altså en allianse mellom et estetisk ego – arkitektens ego og et økonomisk ego – utviklerens ego, som ofte står i kollisjonskurs med innbyggernes syn og interesser’ (Hanssen & Saglie, 2010, s. 508). I tillegg kommenterer artikkelen at NPM-reformer har gitt utviklere en mer sentral rolle i planlegging, noe som kan forsterke dette bildet, beskrevet av et stort maktpotensiale hos planleggeren og potensielle insentiver til å nærme seg private utviklere i tilnærming. Datamaterialet viser også til at den personlige relasjonen mellom offentlige planleggere og private utviklere er ofte sterkt knyttet.

Dette understrekes ved at det er funnet at offentlige planleggere ofte rekrutteres inn hos private utviklere, noe som kan ytterligere forsterke denne linken, da den nyansatte kan bygge på relasjonen til tidligere kolleger i den offentlige planforvaltningen (Hansen & Saglie, 2010, s. 508).

Friedman (2011, s. 64) skriver om planleggerens rolle som er relevant til dette, som mekler og forhandler. Han mener at de forventninger vi stiller til den rollen som noen nøytral og objektiv rolle, den er helt urealistisk. Ikke bare er den urealistisk, den bør heller ikke tilstrebe å være nøytral. All planlegging er normativ og derfor bør også rollen til planleggeren forstås slik. Der er mange gode poenger å hente fra Friedman, men vi behøver kanskje ikke være så kategoriske. Forståelsen og aksepten av den hegemoniske diskursen kompakt utvikling har mange normative sider ved seg. Likevel kan vi forstå den som at grunnlaget beveger seg i spekteret mellom det vi aksepterer seg etablert kunnskap og det konstruerte. De statlige planretningslinjene er etablert som et grunnlag, som henvises til i et stort antall planarbeid, på både overordnet og detaljert nivå. Det er derfor en bred aksept for at grunnlaget for disse prinsippene beveger seg i retning av noe som i det minste tolkes som etablert kunnskap. Det betyr ikke at det dermed *er* etablert kunnskap. Hvis man forstår det slik, at grunnlaget for planlegging beveger seg i dette spekteret mellom det vitenskapelig orienterte og det normative, så er diskusjonen om rollene spesielt relevante til planarbeid generelt.

I sjakk er det et uttrykk som sier at trusselen er sterkere enn utførelsen. Dette er relevant når vi ser på konsolideringen av diskurser rundt kompakt utvikling. En ting er når en innsigelse fra planmyndighetene er på bordet. Da medfører det at prosessen stopper opp. Det medfører også at det potensielt tette båndet mellom den private utvikler og den offentlige planlegger beskrevet av Hanssen og Saglie (2010), utfordres. Derfor tilordner kanskje planleggeren seg systemet og strekker seg for å unngå en slik situasjon? Også de private utviklerne er gjerne føre var. Derfor ser man i mye planarbeid at begreper og konsepter som bygger opp under den hegemoniske diskursen kompakt utvikling, brukes proaktivt. På denne måten er kanskje trusselen en større kraft enn utførelsen, også i planarbeid. Rett nok var hverken trusselen eller utførelsen spesielt kraftfull på Storøya, men det var kanskje unntaket. Resultatet kan bli at kompakt utvikling brukes som en begrunnelse i det meste av planarbeid, for å legitimere et bredt spekter av prosjekt uansett utgangspunkt og skala.

6 Oppsummering

Konseptene rundt begrepet kompakt utvikling har slått rot i det norske plansystemet. Sentrale retningslinjer har vært varsomme med å definere presist hvordan det skal operasjonaliseres, kanskje med god grunn. Norske tettsteder og byer er veldig ulike og dekker et langstrakt land med ulikt grunnlag for hvordan ta inn disse konseptene i planarbeid. Det kommer til uttrykk på flere måter, også innen et mer begrenset geografisk omfang, om man våger å kalle Viken fylke for det, hvor datamaterialet er innhentet fra i denne studien. Derfor kan man si at kompakt utvikling operasjonaliseres i en *flerdimensjonal spagat*. Dimensjonene kan inndeles i ulike kategorier, men de er ikke tydelig avgrenset da de låner egenskaper av hverandre.

En dimensjon handler om skala og operasjonalisering i spekteret mellom sentrum og periferi. Her er det ikke bare en kamp om definisjonsmakt langs en planfaglig akse, denne kampen strekker seg også over i en politisk akse. Planretningslinjene kan ses på som en planfaglig tilnærming, men den kan fort få politiske undertoner, de kan i alle fall ikke sies å være apolitiske. Selv der hvor det finnes motstand mot konseptene, så brukes likevel begrepene om kompakte strukturer for å bygge legitimitet rundt lokal utvikling. Derfor utfordres forholdet til skala når sentrumsutvikling kan knyttes til kompakt utvikling i Kirkebygden i Våler kommune, samtidig som tilsvarende argumenter bygges for å legitimere utvikling i urbane områder som Bærum og Drammen. Det stiller spørsmål ved om det er en legitim posisjon at hver kommune skal ha en sentrumsutvikling, kun i kraft av at de er en selvstendig kommune? Om en likevel aksepterer denne utvidete og mangfoldige bruken av kompakt utvikling, da får man utfordringer hvis dette rammeverket skal plasseres universelt som en retningslinje over hele landet. Funnene i denne studien tilsier derfor at skala er et underkommunisert tema innen kompakt utvikling.

En annen dimensjon handler om hvilke aktører som skal bestemme hvordan kompakt utvikling skal operasjonaliseres. Er det et demokratisk spørsmål, i så fall lokalt forankret eller må det behandles nasjonalt eller regionalt? Er det i vel så stor grad et faglig spørsmål? Hvem vektet nasjonale og lokale mål? Det er store og vanskelige spørsmål som er krevende å besvare universelt. Mulighetsrommet for å ta kontroll over utviklingen er også ulikt. I Fjordbyen er man i tråd med veldig mange prinsipper for kompakte strukturer på hvordan prosjektet er lansert isolert sett. Likevel utfordrer prosjektet også prinsipper som at områder skal utvikles innenfra-og-ut. Drivkreftene til utvikling er mindre innbyggerstyrt i Fjordbyen, noe som i seg selv er demokratisk utfordrende. Da kan markedsaktører bli mer styrende for

prosessen. Utfordringen i Bærum er kanskje heller mangel på lokal vilje til utvikling, da kommunen har lagt opp til en stor satsing på kompakte strukturer gjennom byvekstavtalen og ikke minst, mottatt større bidrag for å kunne utføre en slik satsing. En kan forstå motstanden og den demokratiske uviljen, samtidig som det blir en utfordring for myndighetene å akseptere at en kommune skal «få brødet uten å være med på å så kornet». Stadig møtes nasjonale og lokale mål. Den demokratiske dimensjonen er altså sentral i relasjon til kompakt utvikling, men det er et bredt spekter av ulike tilnærmelser til denne dimensjonen i datamaterialet. Denne studien finner at noen steder er demokratisk påvirkning en viktig del av planarbeidet, mens andre steder er den mer diskutabel.

Den tredje dimensjonen relaterer seg til det vitenskapsteoretiske. Kompakt utvikling relaterer seg til spenningsfeltet mellom naturvitenskapelig tilnærming og avvisningen av denne, gjennom en konstruktivistisk tilnærming. Et stadig viktigere grunnlag for vurderingen av utbygging er tall og statistikk, som en mer matematisk tilnærming. Regionale planer for areal og transport får stadig mer detaljerte nivåer, blant annet gjennom at kommunene utvikler arealregnskap. Fremstillingene utarbeides i form av kart, avgrensninger og tall. Dette kan bidra til å dreie tilnærmingen metodisk mot kvantitativt drevne perspektiv. Det finnes mye potensiale her som kan styrke engasjementet for planarbeid. Tydeligere fremstillinger kan gjøre planarbeidet mer tilgjengelig for innbyggerne og dermed styrke den demokratiske inngangen. Samtidig er fremstillinger aldri apolitiske, de opererer i spekteret mellom et *vitenskapelig* matematisk bidrag og et *konstruert* utvalg av data. Et sentralt funn i studien er at innsigelsesmyndighetene er tydeligst på det som kan knyttes til kvantitative data. Dette kan bidra til å gjøre sentrale vurderinger av planarbeid mer «en-dimensjonale». Denne studien viser at kompakt utvikling er alt annet enn en-dimensjonal, den er flerdimensjonal, dermed krever det at tilnærmingene også reflekterer kompleksiteten.

Den fjerde dimensjonen handler om styring og makt. Som allerede nevnt, så relaterer det seg til den demokratiske dimensjonen. Det kan være gode grunner til utbygging, prosjekter som Fjordbyen i Drammen kan bidra isolert sett til nasjonale mål som utvikling av kompakte strukturer nært knutepunkt. Uavhengig av hvilke målsettinger som oppnås, så er det ikke uinteressant hvordan prosjektet stiller seg til et demokratisk grunnlag. I Bærum kommer et sterkt lokalt demokrati til uttrykk gjennom å ivareta lokale mål, men der kan man også se dette i et nasjonalt demokratisk perspektiv, hvor de nasjonale mål kanskje ikke oppnås i tråd med hva tidligere planarbeid har lagt grunnlag for. Våler kommune har hatt en relativt sett stor utbyggingstakt, ikke i absolutte tall, men relativt til sin størrelse og spesielt med tanke på

mangelen på etablerte knutepunkter. Her er det planlagt å sentralisere mot et knutepunkt i Kirkebygden, men i motsetning til Fjordbyen, så er det minimale muligheter for å legge til rette for grønn mobilitet. Her er ingen skinnegående trafikk. Er utviklingen et resultat av en retning begrunnet demokratisk hos innbyggerne? Det er et konkret og vanskelig spørsmål, som en skal være varsom med å besvare tydelig. Funnene i denne studien stiller spørsmål ved det demokratiske grunnlaget, både lokalt og nasjonalt. For å forstå utviklingen av maktposisjoner, så kan man også gå helt ned til nivået av den enkelte person, som en arealplanlegger i kommunen, som skal finne sin plass i planarbeidet. Utgangspunktet er ulike drivkrefter. Den enkelte trekkes mellom markedskrefter og sentrale myndigheter, samtidig som den selv utøver myndighet. Kravene til kompakt utvikling kan knyttes til sentrale planretningslinjer og videre til regionale planer (ATP), som stadig blir tydeligere. FN (2023) sin vurdering av norske bidrag til bærekraftsmål er at retningslinjene i planarbeid er for utydelige. Det er mye som bidrar til å tydeliggjøre retningen i ulike ledd, men de prosessene kommer ikke så eksplisitt frem som FN kanskje helst ser for seg. Dette handler ikke minst om politisk vilje. Denne studien finner at innsigelsesretten er et sentralt og kraftig virkemiddel som påvirker både rollene og maktposisjonene. I sum så styrker dette posisjonen til kompakt utvikling som en hegemonisk diskurs, det styrker også dermed maktposisjonen til offentlig styring i planarbeid. Ikke nødvendigvis som helhet eller i enhver sammenheng, men i høringsprosesser. Planarbeid har vært trukket i en retning av at markedskrefter har fått stor makt over prosessene. Innsigelsesretten og utøvelsen av denne makten gjør kompakt utvikling mer definitivt som en rettesnor for planarbeid, det gjør også at totalbildet blir at offentlig styring styrkes ved bruk av kompakt utvikling, som en motvekt til markedskreftene. Det er her mye potensiale for makt i flere retninger for aktørene; som den kommunale planlegger, den sentrale høringsmyndigheten og private utviklere. Denne studien finner at dette styrker den faren Cruickshank og Lysgård (2013) varsler, om at planarbeid kan utvikle seg til å bli preget av avgjørelser tatt av en demokratisk elite.

Planarbeid er allerede komplekse og sammensatte prosesser, noe som understrekes av planprosjektene som er presentert fra områder i Viken fylke. Det er fylt av utfordringer som demokratiske grunnlag, vitenskapsteoretiske spørsmål og maktpotensiale. Konsepter som kompakt utvikling bidrar til å gi disse prosessene tydeligere retning, men kommer ikke uten bidrag til nye utfordringer. Kompakt utvikling kan derfor sies å være i bruk i spekteret mellom rurale og urbane områder, operasjonalisert i ulik skala i en flerdimensjonal spagat.

Referanseliste

- Bacchi, C. (2009). *Analysing policy : What's the problem represented to be?.* Frenchs Forest: Pearson Australia.
- Bacchi, C. & Goodwin, S. (2016). *Poststructural Policy Analysis: A Guide to Practice.* New York: Palgrave Macmillan US.
- Bratberg, Ø. (2014). *Tekstanalyse for samfunnsvitere.* Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Burr, V. (2015). *Social constructionism* (3. utgave.). London: Routledge
- Breheny, M. (1996). Centrists, decentrists and compromisers: views on the future of urban form. I Jenks, M., Burton, E. og Williams, K. (red.) *The Compact City: A Sustainable Urban Form.* S. 13-35. New York: Routledge.
- Buskerud fylkeskommune. (2018). Regional plan for areal og transport i Buskerud. Hentet fra <https://viken.no/>
- Bærum kommune. (2023). Planarbeid og kunngjøringer. Hentet fra <https://www.baerum.kommune.no/tjenester/plan-bygg-og-geodata/planarbeid-og-kunngjoringer/>
- Børrud, E. (2018). Kvalitet i kompakt by – resultat av fortetting som byutviklingsstrategi. I Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. % Kristiansen, R. (Red.), *Plan og samfunn : System, praksis, teori.* S. 168-188. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. & Røvik, K. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Cruikshank, J. & Lysgård, H. K. (2013). Diskursanalyser som kunnskapsgrunnlag for stedsutvikling. I Førde, A., Kramvig, B., Berg, N. G. & Dale, B. (Red.), *Å finne sted : metodologiske perspektiver i stedsanalyser* (s. 77–92). Trondheim: Akademika forlag.

- Dølvør, M. (2018). *Å bygge byen innover. Lokale forutsetninger i møte med kompakt byutvikling i Alta* (Masteroppgave, UiT). Hentet fra <https://hdl.handle.net/10037/13148>
- Drammen kommune. (2023). Ny kommuneplan: Arealdelen. Hentet fra <https://www.drammen.kommune.no/tjenester/arealplan-kart-delning-seksjonering-opppmaalning/kommuneplaner-og-retningslinjer/ny-kommuneplan/>
- Dugstad, L. M. (2022). Stedets betydning i kompakt byutvikling : en undersøkelse av planprosessen for et nytt sentrum i Vestby (Masteroppgave, Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo). Hentet fra <https://hdl.handle.net/11250/3011317>
- Dunn, K. & Neumann, I. (2016). *Undertaking discourse analysis for social research*. Ann Arbor, Michigan: University Of Michigan Press.
- Elden, S. (2015). A More Marxist Foucault?: Reading La société punitive. *Historical Materialism : Research in Critical Marxist Theory*, 23(4), 149. <https://doi.org/10.1163/1569206X-12341438>
- Eliassen, K. O. (2016). *Foucaults begreper*. Oslo: Spartacus.
- Falch, A. B. (2016). Kommunereformen i Mosseregionen. I Klausen, J. E., Askim, J. & Vabo, S. I. (Red.), *Kommunereform i perspektiv* (90-103). Oslo: Fagbokforlaget.
- Friedman, J. (2011). *Insurgencies: essays in planning theory*. New York: Routledge.
- Foucault, M. (1970). *The archaeology of knowledge*. London: Tavistock Publications.
- Fjordbyen Lier og Drammen. (2023). Fjordbyen. Hentet fra <https://fjordbyenlierdrammen.no/fjordbyen>
- FN. (2020). Parisavtalen. Hentet fra <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/miljoe-og-klima/parisavtalen>
- FN. (2023, 19. januar). FNs bærekraftsmål. Hentet fra <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal>

- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66(S1), 66-75.
- Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522.
- Gran, J. (2022, 03. desember). Vil bygge nye boliger rundt gammelt industribygg. *Moss Avis*. Hentet fra <https://www.moss-avis.no/>
- Grimen, H. (2010). Michel Foucault – styring, makt og motstand. I Pedersen, J. (Red.), *Moderne politisk teori*. (226-248). Oslo: Pax.
- Habermas, J. (1994). *The philosophical discourse of modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Hagen, T. P. & Tjerbo, T. (2013). Historien om da Kostnadskontroll spiste New Public Management til middag. I Veggelund, N. (Red.), *Reformer i Norsk Helsevesen* (s. 65-77). Oslo: Akademika.
- Hague, R. & Harrop, M. (2013). *Comparative government and politics : An introduction* (9. utgave). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hansen, A. D. (2017). Laclau og Mouffes diskursteori. I *Kvalitativ analyse: syv traditioner* (s. 343-65). København: Hans Reitzels Forlag.
- Hanssen, G. S. & Saglie, I. (2010). Cognitive Closure in Urban Planning. *Planning Theory & Practice*, 11(4), s. 499-521.
- Hanssen, G. S., Hofstad, H., Saglie, I., Næss, P. & Røe, P.G. (2015). Hvorfor studere den kompakte byen?. I Sandkjær Hanssen, G., Hofstad, H. & Saglie, I. (Red.) *Kompakt byutvikling : Muligheter og utfordringer* (s.13-26). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, G. S. (2015). Medvirkning i planleggingen av den kompakte by – hvordan er praksis?. I Sandkjær Hanssen, G., Hofstad, H. & Saglie, I. (Red.) *Kompakt byutvikling : Muligheter og utfordringer* (s.97-114). Oslo: Universitetsforlaget.

- Hovland, K. M. (2010, 13. september). *Gjelstens drømmeby*. Teknisk ukeblad. Hentet fra <https://www.tu.no/artikler/industri-gjelstens-drommeby/>
- Howarth, D. (2013). *Poststructuralism and After: Structure, Subjectivity, and Power*. Basingstoke: Palgrave Macmillian.
- Howarth, D. R. (2000). *Discourse*. Buckingham: Open University Press
- Innes, J. E. & Booher, D. E. (2010). *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*. London: Routledge.
- IPCC. (2023). AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023. Hentet fra <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>
- Jørgensen, M. & Phillips, L. (2002). *Discourse analysis as theory and method*. London: Sage Publications.
- Kahneman, D. (2012). *Thinking, fast and slow*. London: Penguin Books.
- Kjellberg, F. & Reitan, M. (1995). *Studiet av offentlig politikk : En innføring*. Oslo: TANO.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2014). Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Statlige-planretningslinjer-for-samordnet-bolig--areal--og-transportplanlegging/id2001539/>
- Kommunal- og distriktsdepartementet, (2022). Kommuneplanens arealdel 2019-2030. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hole-kommune-motsegn-til-arealdelen-av-kommuneplanen-2019-2030/id2952671>
- Kommunal- og distriktsdepartementet, (2023). Bruk av arealregnskap i kommuneplanprosesser. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/plansystem_prosess/kunnskapsgrunnlaget_plan/arealregnskap_kommuneplan/id2913557/
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015, 12. juni). Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017, 17. februar). Berekraftige byar og sterke distrikt. (Meld. St. 18 (2016–2017)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018, september). Reguleringsplanveileder. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). Regionalt planforum – rettleiar om organisering og gjennomføring. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/>

Lier kommune. (2023). Fjordbyen. Hentet fra <https://www.lier.kommune.no/politikk-og-samfunnsutvikling/samfunnsutvikling/fjordbyen/>

Marx, K. (1932). *Det kommunistiske manifest*. Oslo: Det norske arbeiderpartis forlag.

Miljøverndepartementet. (1993). DEN REGIONALE PLANLEGNINGEN OG AREALPOLITIKKEN. (Meld. St. 31 (1992–1993)). Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger>

Miljøverndepartementet. (1997). REGIONALE PLANLEGNING OG AREALPOLITIKK. (Meld. St. 29 (1996–1997)). Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger>

Moss kommune. (2021). Planbeskrivelse. Kommuneplanens arealdel for Moss 2021-2032. Hentet fra <https://www.moss.kommune.no/>

Moss Avis. (2022, 31. oktober). Næringsdrivende i sjokk og sinne – vi føler oss ikke velkomne i kommunen. *Moss Avis*. Hentet fra <https://www.moss-avis.no/>

Moss Avis. (2023a, 05. mars). Trysilhus bygger ut «i matfatet» i Rygge: – Helt natta. *Moss Avis*. Hentet fra <https://www.moss-avis.no/>

Moss Avis. (2023b, 13. mars). Våler-eiendom prises til 47 millioner kroner – sist omsatt for 20,5 millioner kroner. *Moss Avis*. Hentet fra <https://www.moss-avis.no/>

- Moss byleksikon. (2022, 23. februar). Mossregionens Næringsutvikling. Hentet fra <https://www.mossbyleksikon.no/>
- Mouffe, C. (2003). Politik og lidenskaber: Hvad er på spil i demokratiet? *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory*, 4(2), 119-127.
- Nordahl, B. I. (2015). Kommunenes styringsmuligheter og økonomiske drivere i kompakt byutvikling. I Sandkjær-Hanssen, G., Hofstad, H. & Saglie, I. (Red.) *Kompakt byutvikling : Muligheter og utfordringer* (s.97-114). Oslo: Universitetsforlaget.
- NVE. (2023). NVEs digitale veiledere. Hentet fra <https://veiledere.nve.no/>
- Nye Veier. (2022, 24. mai). Ringeriksbanen. Hentet fra <https://www.nyeveier.no/prosjekter/ringeriksportefoljen/ringeriksbanen-og-e16/ringeriksbanen/>
- Nyseth, T., Førde, A., & Cruickshank, J. (2018). Fra attraktive steder til omtenksom by-og stedsutvikling. *Implikasjoner for planlegging?* I Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (Red.), *Plan og samfunn : System, praksis, teori*. S. 267-285. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Oslo kommune. (2019). Byrådsplattform. Hentet fra <https://www.oslo.kommune.no/politikk/byradet/byradsplattform/>
- Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. (2015). Regional plan for areal- og transport i Oslo og Akershus. Hentet fra <https://viken.no/>
- Plan- og bygningsloven. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-27-71). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>
- Regjeringen.no. (2019). Byvekstavtale mellom Oslo kommune, Viken fylkeskommune, Bærum kommune, Lillestrøm kommune, Nordre Follo kommune og Statenv/Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/66644bf4b3e642acaf10bea324af42b8/byvekstavtale-for-osloomradet-2019-2029.pdf>

- Røe, P. G. (2015). Iscenesettelser av den kompakte byen – som visuell representasjon, arkitektur og salgsubjekt. I Sandkjær Hanssen, G., Hofstad, H. & Saglie, I. (Red.) *Kompakt byutvikling : Muligheter og utfordringer* (s.48-58). Oslo: Universitetsforlaget.
- Råde kommune. (2021). Kommuneplan for Råde kommune 2021 – 2037. Hentet fra <https://www.rade.kommune.no/>
- Sager, T. (2015). Planlegging av kompakt byutvikling – hvordan kommer ulike ideologiske verdier til syne? I Sandkjær Hanssen, G., Hofstad, H. & Saglie, I. (Red.) *Kompakt byutvikling : Muligheter og utfordringer* (s.70-84). Oslo: Universitetsforlaget.
- Samferdselsdepartementet. (2022, 27. september). Byvekstavtaler og belønningsavtaler. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/kollektivtransport/belonningsordningen-bymiljoavtaler-og-byvekstavtaler/>
- Schmidt, L. (2015). Bokkvalitet og sosial bærekraf. I Sandkjær-Hanssen, G., Hofstad, H. & Saglie, I. (Red.) *Kompakt byutvikling : Muligheter og utfordringer* (s.163-175). Oslo: Universitetsforlaget.
- Senterpartiet. (2023). Nær folk i hele Norge. Hentet fra <https://www.senterpartiet.no/>
- SSB. (2022). *Befolkningsframskrivinger for kommunene 2022*. Statistisk sentralbyrå. Hentet <https://www.ssb.no/befolkning/befolkningsframskrivinger/artikler/befolkningsframskrivinger-for-kommunene-2022>
- SSB. (2023). *Kommunefakta*. Statistisk sentralbyrå. Hentet fra <https://www.ssb.no/kommunefakta/>
- Stamsø, M. A. (2017). New public management – reformer i offentlig sektor. I Stamsø, M.A. (Red.), *Velferdsstaten i endring* (s. 64-84). Oslo: Gyldendal.
- Steffansen, R. (2017). *The Norwegian Second Home Phenomenon : A Critical Perspective* (Doktoravhandling). Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Ås.

- Stokstad, S. (2023). Byutvikling i bygdeperspektiv. Innlegg presentert ved Universitetet i Oslo.
- Tennøy, A. (2023). Byspredning – hvorfor den fortsetter og hvordan den kan stoppes. Innlegg presentert ved Universitetet i Oslo.
- Valdres.no. (2022, 16. mai). Bærekraftig hytteutvikling. *Visit Valdres*. Hentet fra: <https://www.valdres.no/valdres-natur-og-kulturpark/vare-prosjekter/hytteutvikling>
- Valgresultat.no. (2023). Valgresultater. Hentet fra <https://valgresultat.no/>
- Viken fylkeskommune. (2023). *Regionalt planforum*. Hentet fra <https://viken.no/tjenester/planlegging/kommunal-planlegging/regionalt-planforum/>
- Villadsen, K. (2017). Michel Foucaults diskursanalyse. I *Kvalitativ analyse: Syv traditioner* (s. 297-319). København: Hans Reitzels Forlag.
- Våler kommune. (2020). Planstrategi 2020-2024. Hentet fra <https://www.valer.kommune.no/>
- Våler kommune. (2023). Kommuneplanens arealdel 2022-2033. Hentet fra <https://www.valer.kommune.no/kommunen-var/planer-1/arealplan-horingsdokumenter-og-informasjon>
- Wenman, M. (2018). Poststructuralism. I Lowndes, V., Marsh, D., & Stoker, G. (Red.), *Theory and methods in political science*. (4. Utgave, 125-141). London: Macmillan International Higher Education.
- Østerud, Ø. (2014) *Statsvitenskap – Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Østfold fylkeskommune. (2018). Fylkesplan for Østfold. Østfold mot 2050. Hentet fra <https://viken.no/>
- Ål kommune. (2023). Reguleringsplaner. Hentet fra <https://www.aal.kommune.no/meny/planar-og-regulering/reguleringsplanar/>

