

Befolkningsframskrivninger - usikre, men "det beste vi har"

En analyse av hvordan befolkningsvekst håndteres som et strategisk spørsmål i planlegging i Ås kommune og i den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus



Masteroppgave i miljø- og landskapsgeografi

Mari Ingeborg Bjor Hognestad

Institutt for geografi, Universitetet i Bergen

1. juni 2023

Forsidebilde: Blixtunellen på Follobanen. Den nye Follobanen forkorter reisetiden med tog mellom Ås og Oslo med 11 minutter (når den er åpen). For meg, illustrerer bildet både at Ås sentrum blir tettere knyttet sammen med resten av byregionen rundt Oslo, og at fremtiden er uforutsigbar. Foto: N. Tourenc, Bane NOR

Forord

Spørsmålet «hvordan kom du på å skrive om befolkningsvekst i Ås kommune?» har dukket opp med jevne mellomrom de siste to årene. I sann casestudie-ånd, ble veien til mens jeg gikk. Det er mange som har vært med på den prosessen og som fortjener en takk:

Takk til deltakerne i studien min for alt dere har bidratt med av innsikt og kunnskap.

Takk til Norsk Institutt for By- og Regionforskning (NIBR), for en fast (og veldig hyggelig) plass å skrive masteroppgaven, og for at dere har delt av deres kunnskap og kommet med innspill til masterprosjektet mitt. Særlig vil jeg nevne Gro, som har oppfordret meg til å løfte blikket og være kritisk til empirien min, og Marianne, som har gjort befolkningsframskrivinger betydelig mindre forvirrende.

Takk de til andre masterstudentene på NIBR for faglige diskusjoner og samtaler om stort og smått. Det er alltid ekstra hyggelig å komme til Holbergsgate når det er lys på kontoret vårt.

Takk til Knut for at du har gjennomført veiledning på Zoom fra Bergen, for hjelp med å utvikle prosjektet og for oppmuntrende tilbakemeldinger underveis i skriveprosessen.

Takk til Ivar, som har lest korrektur.

Og sist, men ikke minst, takk til min samboer og kjæreste Magnus, for innspill, ventilering og oppmuntring underveis.

Oslo, mai 2021

I) Sammendrag

Befolkningsveksten i Norge er sentralisert i og rundt de store byene. I byregioner med stort press på boligmarkedet, kan kommuner påvirke egen befolkningsutviklingen gjennom å velge hvor mye boligbygging de legger til rette for. På den måten blir befolkningsutvikling et strategisk spørsmål i planlegging. Det er imidlertid uklart om planaktørene ser på befolkningsvekst som et reelt valg eller om de tar utgangspunkt i framskrivninger og behandler befolkningsutviklingen som noe påført og forhåndsbestemt. I dag er de fleste enige om at samfunnet er komplekst, og at fremtiden er uforutsigbar og i kontinuerlig endring. Likevel er det vanlig å benytte seg av befolkningsframskrivninger i planleggingen, en tilnærming som impliserer at fremtiden er forhåndsbestemt.

Jeg har undersøkt hvordan befolkningsvekst håndteres som et strategisk spørsmål i planlegging i byregioner, med utgangspunkt i byregionen rundt Oslo, og med spesielt fokus på Ås kommune. Studien er en teori- og empiridrevet casestudie med to analyseenheter: 1) den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus, som er en strategisk temaplan utarbeidet i samarbeid mellom Oslo kommune og Akershus Fylkeskommune og 2) kommuneplanene til Ås kommune fra 2015 og 2022. Det teoretiske utgangspunktet for studien er strategisk planlegging, kompleksitetsteori og en relasjonell stedsforståelse som også innbefatter regionbegrepet. Plandokumenter og semistrukturerte intervjuer med ulike planaktører i byregionen rundt Oslo og i Ås kommune utgjør det empiriske materialet.

Et sentralt funn i oppgaven er at politiske målsettinger og visjoner knyttet til omfanget av befolkningsvekst ikke er førende for planlegging, verken i Ås kommune eller i den regionale planen. Studien tyder på at det er en spenning mellom anerkjennelsen av at samfunnet er et komplekst og uforutsigbart system på et personlig nivå, hos den enkelte planlegger og politiker, og samfunnet og plansystemet sitt behov for (relativt sikker) kunnskap om fremtidige behov. Utfallet er at planaktørene bruker framskrivninger, men påpeker at de er usikre og må tolkes som en indikasjon, og ikke en fasit, på fremtidig utvikling. Studien tyder også på at planaktørene i byregionen påvirker hverandre med hensyn til håndtering av befolkningsvekst i planlegging. Et eksempel på dette er at den regionale planen for areal og transport inneholder en forventning om at Ås sentrum skal ta en stor andel av befolkningsveksten i Oslo og Akershus.

II) Abstract

The Norwegian population growth is concentrated in and around major cities. In metropolitan areas with a high housing demand, municipalities can influence their own population growth by determining how much housing development they want to facilitate. Population growth hence becomes a strategic planning issue. However, we do not know whether planning actors perceive population growth as an active choice or if they base their approach on population projections and treat population growth as predetermined and something they “just need to deal with”. Despite the consensus that society is complex, and the future is unpredictable and dynamic, it remains common practice to utilize population projections in planning. This approach implicates that the future is predetermined.

In this study, I have examined how population growth is addressed as a strategic planning issue in metropolitan areas, specifically in the metropolitan area surrounding Oslo, Norway. The study is a theory-based interpretive case study with two units of analysis: 1) the regional land-use and transport plan for the municipality of Oslo and Akershus County, which is a strategic thematic plan developed in cooperation between Oslo and Akershus, and 2) two municipal master plans for Ås municipality, from 2015 and 2022. The theoretical foundation for the study is strategic planning, complexity theory, and relational space, including a relational conception of what constitutes a region. The empirical material consists of planning documents and semi-structured interviews with various planning actors in the metropolitan region around Oslo and in Ås municipality.

A central finding in the study is that political goals and visions related to the extent of population growth are not guiding the planning process, neither in Ås municipality nor in the regional plan. The findings show that there is a tension between recognising that society is a complex and unpredictable system at a personal level, both among individual planners and politicians, and the societal and planning system's need for (relatively certain) knowledge about future needs. As a result, planning actors use projections, but they emphasize that the projections are uncertain and should be interpreted as an indication of, rather than an absolute answer to, future developments. The study also shows that the planning actors in the metropolitan area influence each other when it comes to dealing with population growth in planning. One example of this is that the regional plan includes an expectation that Ås town centre should accommodate a significant share of the population growth in the metropolitan area.

III) Innhold

I) Sammendrag	ii
II) Abstract	iii
III) Innhold	iv
1 INNLEDNING	1
1.1 Problemformulering	3
1.2 Framgangsmåte for oppgaven	4
2 KONTEKST	5
2.1 Rammer for planlegging – regional og kommunal planlegging i det norske plansystemet	5
2.1.1 Planlegging på regionalt nivå	5
2.1.2 Planlegging på lokalt nivå	6
2.1.3 Samordning av fysisk planlegging	7
2.2 Bærekraft som tetthet og målet om kompakt byutvikling	8
2.3 Befolkningsframskrivinger	9
2.3.1 Befolkningsframskrivinger fra SSB	9
2.3.2 Kompas-framskrivingene	10
2.4 Ås: en kommune i vekst og en regional by	11
2.4.1 Befolkningsutvikling i Ås: Hva sa, og sier, framskrivingene?	12
2.4.2 Kommuneplanen til Ås for 2015-2027 og 2022-2034: planprosess og plandokumenter	14
2.5 Plansamarbeidet: Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus	14
2.5.1 Befolkningsutvikling i Oslo og Akershus: Hva sa, og sier, framskrivingene?	16
2.5.2 Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus: planprosess og plandokumenter	17
2.6 Byregionen	18
2.6.1 Interkommunale politiske råd	18
2.7 Oppsummering planaktører	19
3 TEORETISK RAMMEVERK	21
3.1 Et relasjonelt stedsperspektiv	21
3.2 Hva er så en region?	22
3.2.1 Hva innebærer det å studere regioner? En kort historie	22
3.2.2 Organiserte og funksjonelle regioner	23
3.2.3 Byregioner	24
3.2.4 Nyregionalisme	24
3.2.5 Regionaliseringsprosesser	25
3.3 Time-space compression: er regioner og regional tenkning mer relevant enn før?	26
3.4 Strategisk planlegging og fremtid	27
3.4.1 Tid, kompleksitet og fremtidsforståelse	27
3.4.2 Usikkerhet knyttet til fremtidig utvikling	29
3.4.3 Hva er planlegging?	30
3.4.4 Hva er strategisk planlegging?	31
3.4.5 Hvordan kan visjoner spille en rolle i offentlig planlegging?	33

3.4.6	Hvordan forstår og bruker jeg 'strategisk planlegging'?	34
3.5	Strategitypene	34
3.5.1	Forecasting	35
3.5.2	Backcasting	36
3.5.3	(Strategic) Foresight	37
3.5.4	Eksperimentering/improvisasjon	39
3.5.5	Scenarier, visjoner og fremtidsbilder: en begrepsavklaring	40
3.6	Oppsummering og operasjonalisering av det teoretiske rammeverket	41
3.6.1	Strategisk planlegging	41
3.6.2	Fremtidsforståelse og kompleksitet	42
3.6.3	En relasjonell stedsforståelse, regioner og regionaliseringsprosesser	42
4	METODE	43
4.1	Forskningsdesign	43
4.2	Konstruksjon av data	44
4.2.1	Sekundærdata	45
4.2.2	Utvalg av deltakere til intervjuer	45
4.2.3	Kvalitative semistrukturerte intervjuer: aktiv, samtalepreget intervjuing	46
4.3	Dataanalyse	47
4.3.1	Metode for dataanalyse	47
4.3.2	Presentasjon av data	49
4.4	Forskningskvalitet	49
4.4.1	Intern validitet	49
4.4.2	Generaliserbarhet	50
4.4.3	Troverdighet	50
4.5	Etiske hensyn	51
5	EMPIRISK BESKRIVELSE AV PERSPEKTIVER PÅ BEFOLKNINGSVEKST	53
5.1	Perspektiver på befolkningsvekst i Ås	53
5.1.1	Hvordan framstilles befolkningsvekst i Ås: kommuneplanen 2015:2027	53
5.1.2	Hvordan framstilles befolkningsvekst i Ås: kommuneplanen 2022-2034	54
5.1.3	Deltakernes perspektiver på befolkningsvekst i Ås kommune: Vekstpotensial og visjoner om vekst	54
5.2	Perspektiver på befolkningsvekst i Oslo og Akershus	58
5.2.1	Hvordan omtales befolkningsvekst i regional plan for areal og transport?	58
5.2.2	Deltakernes perspektiver på vekst i Oslo og Akershus: Vekst som kontekst og målet om konkurransedyktighet	58
5.3	Diskusjoner om vekst i Ås kommune – mest fokus på 'hvor' og 'hvordan' og lite på 'hvorfor'	60
5.4	Håndtering av usikkerhet og bruk av framskrivinger som et uttrykk for fremtidsforståelse	61
5.4.1	Fremtiden er usikker, og mer nå enn før	61
5.4.2	Ontologisk og epistemisk usikkerhet knyttet til fremtidig befolkningsutvikling: eksempler fra Ås	62
5.4.3	Om hvordan usikkerheten håndteres	63
5.4.4	Fremtiden blir forsøkt predikert, men kan også påvirkes	64
5.4.5	Hvordan bruker deltakerne framskrivningene? Framskrivinger som utgangspunkt, verktøy og målsetting	65
5.5	Regionene blir større, og systemene mer integrerte	67
5.6	Planaktørene i byregionen påvirker hverandre	68
5.6.1	Ås kommune sin beslutning om vekst blir påvirket av Plansamarbeidet	68
5.6.2	Osloregionen IPR: ingen formell makt, men likevel stor innflytelse?	69
5.6.3	Nyregionalisme i regional plan for areal og transport: En ideologisk arv etter Osloregionen IPR?	70

5.6.4	Interkommunalt samarbeid i Follo: potensiale, men liten påvirkning	71
5.7	Oppsummering av empiriske funn	72
5.7.1	Vekst som kontekst OG visjon	72
5.7.2	Fremtiden er uforutsigbar, men forutses	73
5.7.3	Planaktørene blir påvirket av hverandre	74
6	HVA SLAGS STRATEGISK TENKNING LIGGER TIL GRUNN FOR BESLUTNINGENE OM BEFOLKNINGSVEKST I ÅS OG I DEN REGIONALE PLANEN?	75
6.1	Hva slags strategisk tenkning ligger til grunn for den planlagte befolkningsveksten i Ås kommune?	75
6.1.1	Omfanget av vekst er en del av situasjonsanalysen, ikke visjonen	75
6.1.2	En framskrivning er ikke en framskrivning: Om hvordan bruken av framskrivinger kan påvirke hvor strategisk en planprosess er	76
6.1.3	Vedtak om utbygging er ikke nødvendigvis et uttrykk for visjoner om befolkningsvekst	77
6.1.4	Hva kom først, plankartet eller veksttallet?	78
6.1.5	Hvilken strategitype beskriver best det som skjer i Ås?	81
6.2	Hva slags strategisk tenkning ligger til grunn for den planlagte befolkningsveksten i den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus?	84
6.2.1	Vekst som premiss, ikke visjon	84
6.2.2	Den regionale planen for areal og transport og de fire strategitypene	85
6.3	Om hvorfor vekst oppleves som påført og hvordan vi kan bringe tilbake visjonene	86
6.3.1	En dominerende vekst-diskurs	86
6.3.2	Bekymringer for boligprisvekst kan skape befolkningsvekst	87
6.3.3	Er framskrivinger det beste vi har? Et argument for at det er mulig å påvirke egen planlegging og for politisering av planleggingen	89
7	HVA SLAGS FREMTIDSFORSTÅELSE HAR PLANAKTØRENE?	91
7.1	Ulike planleggingstemaer – ulike fremtidsforståelser?	91
7.2	En konkurranse mellom orden og kompleksitet	92
7.3	Planaktørene bruker kunnskapen om kompleksitet til å nyansere bildet fra framskrivingene	94
8	HVORDAN KAN BESLUTNINGEN OM BEFOLKNINGSVEKST SEES I SAMMENHENG MED PÅGÅENDE REGIONALISERINGSPROSESSER?	95
8.1	To regionaliseringsprosesser	95
8.1.1	Regional plan for areal og transport: et eksempel på myndighetsdrevne regionalisering	96
8.1.2	Er Plansamarbeidets tilnærming til befolkningsvekst påvirket av en nyregionalistisk tankegang?	97
8.2	Er spørsmålet om befolkningsvekst regionalisert når det behandles lokalt?	99
9	KONKLUSJON	101
9.1	Overførbarhet og forslag til videre forskning	105
10	REFERANSELISTE	107
11	VEDLEGG	121

Figurer

Figur 1: Kart over indre Oslofjord. Ås kommune er markert med rød stiplet linje. Ås sentrum er markert på kartet som «Ås». Kartet er et skjermbilde fra Google Maps, hentet 13.01.2023.	11
Figur 2: Graf som viser historisk befolkningsutvikling i Ås kommune (blå linje) og befolkningsframskrivninger fra 2015 (oransje) og 2022 (grønn).	13
Figur 3: En forenklet framstilling av planprosessen til Ås kommune sin kommuneplan (k. plan) for perioden 2015-2027.	14
Figur 4: En forenklet framstilling av planprosessen til Ås kommune sin kommuneplan (k.plan) for perioden 2022-2034.	14
Figur 5: Utsnitt av det strategiske plankartet for areal og transport i Oslo og Akershus. De regionale byene, inklusive Ås, er markert med rødt. De svarte linjene viser at Ås skal knyttes tettere sammen med resten av byregionen. Bildet er hentet fra den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015).....	15
Figur 6: Graf som viser historisk befolkningsutvikling i Oslo og Akershus fra 1950-2010, og SSB sine befolknings-framskrivninger i tre alternativer (høy, middels og lav) fra 2010 til 2030. Figuren er hentet fra planstrategien til regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2012a).....	16
Figur 7: Graf som viser historisk befolkningsutvikling i Oslo og Akershus fra 2000-2022, og SSB sine befolkningsframskrivninger i tre alternativer (høy, middels og lav) fra 2022-2050. Statistikk om historisk befolkningsutvikling og SSB sin befolkningsframskriving fra 2022 er hentet fra Statistisk sentralbyrå (Statistisk sentralbyrå, 2022c; 2023).	17
Figur 8: Forenklet oversikt over planprosessen til den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus.	17
Figur 9: Befolkningsvekst er tema i både kommunal planstrategi, kommuneplanens samfunnsdel og regulative planer som KPA. I Ås er omfanget av befolkningsvekst en del av situasjonsanalysen i planstrategien. Målene og strategiene i KPS handler om hvordan den antatte befolkningsveksten skal håndteres. I planbeskrivelsen til KPA, står det hvor mye befolkningsvekst den vedtatte arealplanen antas å medføre.	76
Figur 10: Planprosessen til kommuneplanen (k.plan) i Ås kommune er ikke en lineær prosess. Kompas-framskrivningen er basert på boligprogrammet, som igjen er basert på KPA. Kompas-framskrivningen brukes også sammen med SSB-framskrivningen som en del av beslutningsgrunnlaget for å bestemme hvor mye befolkningsvekst kommunen skal legge til rette for.	79
Figur 11: Eksisterende kommuneplaner påvirker neste kommuneplanprosess. Kommuneplanprosessen begynner aldri med blanke ark, man har alltid et utgangspunkt. Veksttallet og plankartet i en kommuneplan er (alltid til en viss grad) basert på tidligere planer.	80

Figur 12: I den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus ble omfanget av befolkningsvekst fastsatt ved bruk av befolkningsframskrivinger i forbindelse med utarbeidelse av planstrategi. Det har vært et premiss for det videre planarbeidet at planen skal legge til rette for å håndtere den antatte befolkningsveksten. 85

Tabeller

Tabell 1: Oversikt over planaktørene i byregionen rundt Oslo som er relevante for min oppgave, inkludert eksempler på plandokumenter.	19
Tabell 2: Oppsummering av de fire strategitypene forecasting, backcasting, foresight og eksperimentering/improvisasjon, med vekt på forståelse av tid og fremtid, forhold til kompleksitetsteori, hva som er målet/visjonen, framgangsmåte, rollen til situasjonsanalysen og om strategien er responderende eller transformerende?.....	41
Tabell 3: Oversikt over kodene jeg har brukt for å analysere datamaterialet. Kodene er delt i to nivåer. Kolonnen som heter «data» viser hvilket datamateriale jeg har brukt de ulike kodene på.	48
Tabell 4: En oppsummering av hvordan kommuneplanprosessen i Ås «matcher» hver av de fire planleggingsstrategiene forecasting, backcasting, foresight og eksperimentering.....	83

Vedlegg

Vedlegg 1: Oversikt over plandokumentene jeg har analysert.

Vedlegg 2: Oversikt over deltakere i studien

Vedlegg 3: Eksempler på intervjuguider

3a: Intervjuguide planlegger, Ås kommune (med ansvar for planprosessen til kommuneplan for 2022-2034)

3b: Intervjuguide politiker, Ås kommune

3c: Intervjuguide politiker, Viken kommune

1 INNLEDNING

Framskrivninger tilsier at befolkningsveksten i Norge kommer til å sentraliseres i og rundt de store byene, og at den vil være størst på Østlandet (Leknes og Løkken, 2022). Stor befolkningsvekst rundt store byer fører til at det dannes byregioner. Byregionene omfatter typisk en stor by, og et belte av mer eller mindre tett bebygde områder rundt byen, (Bristow, 2018). Forbedret kommunikasjons teknologi fører til at byer og stedene rundt blir knyttet tettere sammen enn den geografiske avstanden skulle tilsi (Janelle, 1968; Warf, 2011; Rogers, Castree og Kitchin, 2013a). I slike tilfeller gir det ikke alltid mening å definere regioner etter rent territorielle kriterier, det kan også være hensiktsmessig å vurdere for eksempel sosiale og økonomiske relasjoner når man undersøker planlegging og stedsutvikling i et regionalt perspektiv (Andersen, 2008; Rogers, Castree og Kitchin, 2013b; Grandin *et al.*, 2018; Nyseth, Førde og Cruickshank, 2018). Samtidig legger det norske plansystemet opp til at planleggingen skal foregå innenfor territorielle enheter med klart definerte grenser (Hanssen og Aarsæther, 2018), som kommuner og fylkeskommuner. Det kan med andre ord være en spenning mellom hva som utgjør en byregion, og de geografiske enhetene som planleggingen foregår i (Simeonova *et al.*, 2018b).

Det er vanlig, og forventet, at norske kommuner benytter seg av befolkningsframskrivninger i planlegging (Kristiansen og Nyseth, 2018; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019; Ludvigsen *et al.*, 2023). Det er en velkjent utfordring at overdreven bruk av framskrivninger kan føre til at vi forstår fremtiden som en forlengelse av eksisterende utviklingen (Kristiansen og Nyseth, 2018). I dag, er de fleste enige om at samfunnet er komplekst, og at det følgelig ikke er mulig å forutse fremtidig utvikling (Amdam og Veggeland, 2011; Boelens og de Roo, 2016; Urry, 2016; de Roo, 2018). Planlegging skal være kunnskapsbasert (Aarsæther og Jacobsen, 2018), men hvordan kan vi planlegge kunnskapsbasert hvis det ikke er mulig å ha sikker kunnskap om fremtiden? Dette dilemmaet er opphav til en rekke ulike planleggingsstrategier. Noen tilnærminger forsøker å redusere kompleksiteten til noe som er håndterbart, mens andre forsøker å ta inn over seg hva det innebærer å planlegge steder som er i kontinuerlig endring, og å planlegge for en fremtid som vi også kan påvirke (Amdam og Veggeland, 2011; Nyseth og Pløger, 2015; Boelens og de Roo, 2016). Hva slags fremtidsforståelse som ligger til grunn for planleggingen vil gjenspeiles i valg av planleggingsstrategi.

Det er ulike grunner til at steder vokser. Noen steder vokser uten at de må gjøre noe særlig for å oppnå det, for eksempel på grunn av fødselsoverskudd eller som følge av byvekst

(Vareide, 2018). På steder med press på boligmarkedet, som i Ås, er det vanlig å forutsette at boligbygging er den begrensende faktoren for befolkningsvekst (Ludvigsen *et al.*, 2023). Andre steder jobber aktivt med å trekke til seg mennesker og næringsliv. De fleste steder forsøker å stimulere til sterkere vekst, også de som har gode strukturelle betingelser for vekst fra før av (Vareide, 2018). Dette gjør de ved å forsøke å gjøre seg attraktive for bosetting og for næringsliv (arbeidsplasser), for eksempel ved å legge til rette for at det bygges boliger (Vareide, 2018).

Det er forsket mye på urbanisering og byvekst (se for eksempel Robson, 1975; Marzluff *et al.*, 2008; Bhatta, 2010; Brenner, 2017) og på årsaker til befolkningsvekst både i og utenfor byregioner (se for eksempel Niedomysl og V. Clark, 2014; Vareide, 2018). Det er også skrevet mye om planleggingsutfordringer knyttet til urbanisering og stor befolkningsvekst, blant annet om utfordringer knyttet til å drive planlegging på byregion-skala (se for eksempel Simeonova *et al.*, 2018b), og om konflikter mellom kompakt byutvikling og miljømessige og sosiale kvaliteter i lokalsamfunnet, som nærhet til natur, tilgang på felles offentlige rom og god luftkvalitet (Holden og Norland, 2005; Neuman, 2005; Hanssen, Hofstad og Saglie, 2015).

Gjennom attraktivitetsmodellen, en modell som viser drivkrefter for befolkningsvekst, etablerer Vareide (2018) at befolkningsutvikling ikke utelukkende er prisgitt ytre forhold, og åpner for at kommuner og regioner kan se på befolkningsutviklingen som et strategisk spørsmål i planlegging. I en norsk kontekst er det også forsket en del på nettopp hvordan kommuner håndterer befolkningsutvikling som et strategisk spørsmål i planlegging, men denne forskningen tar stort sett utgangspunkt i kommuner med befolkningsnedgang (Se for eksempel Sand, 2019; Bråtå, 2020; Hagen, Higdem og Overvåg, 2021; Hatlevik, 2023). Det er imidlertid skrevet lite om strategisk planlegging av befolkningsutvikling i kommuner og regioner som har gode betingelser for vekst, og som opplever befolkningsøkning. Det er dette som er temaet for denne oppgaven.

I den grad befolkningsvekst i krever aktiv tilrettelegging, og det er mulig å velge og ikke legge til rette for befolkningsvekst, mener jeg at det er et politisk spørsmål å velge og vokse. Det er likevel uklart om planaktører i byregioner oppfatter og håndterer befolkningsvekst som et reelt valg, eller om de oppfatter og håndterer vekst som noe forhåndsbestemt og 'påført', altså en vekst som ikke er valgt, men som bare er del av situasjonen som må håndteres.

1.1 Problemformulering

Masteroppgaven min undersøker **hvordan befolkningsvekst håndteres som et strategisk spørsmål i planlegging i byregioner.**

Jeg har valgt å ta utgangspunkt i byregionen rundt Oslo. Planlegging i byregioner involverer flere plannivåer og fordrer samarbeid på tvers av både formelle og andre planaktører. Jeg tar utgangspunkt i to planområder: 1) den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus, som er en strategisk temaplan utarbeidet i samarbeid mellom Oslo kommune og Akershus Fylkeskommune etter pålegg fra Stortinget, og 2) kommuneplanen til Ås kommune for periodene 2015-2027 og for 2022-2034. Ås kommune har gode strukturelle betingelser for befolkningsvekst (Vareide, 2018) og høye befolkningsframskrivninger for begge de overnevnte planperiodene (Ås kommune, 2013; 2020; Statistisk sentralbyrå, 2022c). Ås tettsted er pekt ut som et regionalt vekstområde i den regionale planen for areal og transport. Dette medfører en forventning om at Ås skal legge til rette for befolkningsvekst, men det innebærer også restriksjoner for hvordan veksten kan fordeles internt i kommunen (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015).

For å undersøke problemet nærmere, har jeg lagt følgende tre forskningsspørsmål til grunn:

Forskningsspørsmål 1: Hva slags strategisk tenkning ligger til grunn for den planlagte befolkningsveksten i Ås kommune og i den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus?

Med «strategisk tenkning», mener jeg en tilnærming til problemløsning og beslutningstaking som er helhetlig og langsiktig, og hvor det er fokus på å finne balanse mellom mål/visjon, middel og metode. Jeg er spesielt interessert i om planaktørene har mål eller visjoner knyttet til omfanget av befolkningsvekst, eller om det omfanget av vekst oppfattes som en del av konteksten for planlegging.

Forskningsspørsmål 2: Hva slags fremtidsforståelse har planaktørene?

Med fremtidsforståelse mener jeg forståelse av hvordan fremtid fungerer, for eksempel om den er forhåndsbestemt eller mer eller mindre uforutsigbar. Dette er interessant fordi planaktørene sin fremtidsforståelse kan påvirke deres tilnærming til planlegging av befolkningsvekst. Det kan også være en uoverensstemmelse mellom fremtidsforståelse og planleggingspraksis.

Forskningsspørsmål 3: Hvordan kan tilnærmingen til, og beslutningen om, befolkningsvekst sees i sammenheng med pågående regionaliseringsprosesser?

Regionaliseringsprosesser refererer her til prosesser hvor steder blir tettere knyttet og mer påvirket av hverandre. Dette kan påvirke hvordan planaktørene tenker om befolkningsvekst, samt hvor mye befolkningsvekst de velger å legge til rette for. Regionaliseringsprosesser kan både være styrt og planlagt, som for eksempel den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus, eller mer eller mindre tilfeldige, med utgangspunkt i interaksjoner mellom mennesker.

1.2 Framgangsmåte for oppgaven

Studien er en teorifortolkende casestudie. Plandokumenter og semistrukturerte intervjuer med ulike planaktører i byregionen rundt Oslo og i Ås kommune utgjør det empiriske materialet. Valget av casestudie som forskningstilnærming gir mulighet til å gå dypt inn i empirien, og det gir fleksibilitet i utforming av forskningsdesign (Flyvbjerg, 2011; Andersen, 2013; Hyett, Kenny og Dickson-Swift, 2014). Fleksibilitet i forskningsdesign er nyttig siden det er gjort få lignende studier av fremtidstenkning i planlegging i møtet mellom plannivåer tidligere.

Opgavens teoretiske rammeverk er tematisk delt i tre, der hver del er knyttet til hvert sitt forskningsspørsmål. Den første delen handler om relasjonell stedsforståelse og ulike perspektiver på hva som utgjør en region. Et relasjonelt perspektiv på sted (se for eksempel Andersen, 2008; Næss, 2008; Nyseth, Førde og Cruickshank, 2018) er nyttig fordi det åpner for å analysere Oslo og Akershus og Ås som relasjonelle rom, samtidig som stedene også er organiserte regioner. Den andre delen handler om fremtid og kompleksitet (se for eksempel Amdam og Veggeland, 2011; Urry, 2016) og den tredje delen handler om hva strategisk planlegging er (se for eksempel Amdam og Veggeland, 2011; Børrud, Hanssen og Fausa, 2018) og hvordan det kan gjøres. Teori om konseptualisering av fremtid og sammenhengene mellom planlegging og fremtid brukes for å vise hvordan ulike planleggingsstrategier er uttrykk for ulike måter å forholde seg til kompleksitet på. Empirikapittelet er en situasjonsbeskrivelse hvor jeg bretter ut om det som står i plandokumentene og dataen fra forskningsintervjuene, med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket. I drøftingskapitlene, drøfter jeg ulike sider ved de empiriske funnene mine og svarer ut forskningsspørsmålene, og med det belyse oppgavens overordnede problemstilling.

I neste kapittel, presenterer jeg oppgavens kontekst.

2 KONTEKST

Som antropologen Clifford Geertz skrev, studerer vi ikke landsbyen, vi studerer *i* landsbyen (C. Geertz, 1993, gjengitt i Andersen, 2013, s. 62). Masteroppgaven min er ikke en studie av Ås kommune eller av den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus i seg selv, det er en studie av ett fenomenet «håndtering av befolkningsvekst som et strategisk spørsmål i planlegging» i en kontekst. Dette kapitlet handler nettopp om denne konteksten. Det handler om det norske plansystemet, om bærekraft og diskusjonen om tett versus spredt utbygging i Norge, om befolkningsframskrivinger, og om undersøkelsesenheten min som er Ås kommune, plansamarbeidet mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, og byregionen rundt Oslo. Jeg har lagt vekt på de aspektene ved landsbyen (konteksten) som er mest relevante for min problemstilling.

2.1 Rammer for planlegging – regional og kommunal planlegging i det norske plansystemet

For å kunne si noe om hvordan omfanget av befolkningsvekst blir håndtert som et strategisk spørsmål i planlegging i byregioner, er det nødvendig å vite noe om oppgavene til kommunal og regional planlegging og forholdet mellom dem. Dette er regulert i plan- og bygningsloven (pbl).

Pbl er en sektorovergripende prosess-lov som omfatter areal- og samfunnsplanlegging på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå. Den etablerer et hierarki av offentlig planlegging bygget på et prinsipp om desentralisering og folkestyre, samtidig som nasjonale målsettinger legger føringer som blir retningsgivende nedover i systemet (Plan- og bygningsloven, 2008; Hanssen og Aarsæther, 2018). Uansett plannivå, er planleggingen underlagt folkevalgt politisk ledelse, som bestiller og vedtar planer (Børrud og Grønning, 2018).

2.1.1 Planlegging på regionalt nivå

Regional planlegging er en samlebetegnelse på planlegging på overkommunalt og undernasjonalt nivå (Hidgem og Hagen, 2018). Den regionale planleggingen skal bidra til helhetlig samfunnsutvikling, blant annet gjennom å koble behov i kommunene med regionale behov og tilpasse nasjonal politikk til forholdene i regionen (Hidgem og Hagen, 2018). Fylkeskommunen v/ fylkestinget er regional planmyndighet (Plan- og bygningsloven, 2008 §3-4).

Regional planmyndighet har ansvar for arbeidet med regionale planstrategier, og de kan utarbeide regionale arealplaner og regionale planer for ulike temaer og sektorer (Hidgem og Hagen, 2018). Den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus er et eksempel på en regional temaplan. (Den er nærmere omtalt i kapittel 2.5).

Statsforvalteren er staten sin representant i fylkene. Statsforvalteren er underlagt kommunal- og distriktsdepartementet og har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og fra regjeringen (Statsforvalterens fellestjenester, 2023). For eksempel, skal de følge opp at Ås kommune planlegger i tråd med føringene i den regionale planen for areal og transport.

2.1.2 Planlegging på lokalt nivå

Kommunal planlegging er planlegging innenfor en kommunegrense. Det er kommunestyret som er lokal planmyndighet (Plan- og bygningsloven, 2008 § 3-3). Den kommunale planleggingen skal «legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning i kommunen» (Plan- og bygningsloven, 2008 §3-3). Pbl pålegger kommunen en rekke planoppgaver. Blant disse er å utarbeide og vedta en overordnet plan for kommunen, som består av en samfunnsdel (KPS) og en arealdel (KPA). Som en del av prosessen med å utarbeide kommuneplanen, er det vanlig, og forventet, at kommunene estimerer den fremtidige befolkningsutviklingen i kommunen (Miljøverndepartementet, 2011; 2012; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019; Ludvigsen *et al.*, 2023).

Arbeidet med KPS og KPA skal bygge på en kommunal planstrategi, der kommunestyret blant annet drøfter strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling i kommunen (Aarsæther og Jacobsen, 2018, s. 47). I KPS, skal kommunen peke på utfordringer i ulike sektorer, fastsette mål for den fysiske, miljømessige, sosiale, økonomiske og kulturelle utviklingen av kommunen og velge hvilke strategier og virkemidler kommunen skal bruke for å nå disse målene (Aarsæther og Jacobsen, 2018). KPS skal videre danne grunnlag for KPA, som består av et juridisk bindende kart og en tilhørende planbeskrivelse som sier noe om hvordan kommunens areal kan brukes (Plan- og bygningsloven, 2008 §11-5).

Den overordnede planleggingen kan videre følges opp i område- og detaljreguleringsplaner for å planlegge mindre deler av kommunens territorium (Aarsæther og Jacobsen, 2018). Mesteparten av den fysiske planleggingen i kommunene skjer på reguleringsnivå (Aarsæther og Jacobsen, 2018). Plansituasjonen i Ås er nærmere beskrevet i kapittel 2.4.

2.1.3 Samordning av fysisk planlegging

Det oppdelte plansystemet fører til et behov for samordning og koordinering av strukturer og mål mellom planaktørene (Amdam og Veggeland, 2011). Samordningen mellom lokal og regional planlegging kan skje gjennom ‘hard regulering’, som lover, regelverk og sentralplanlegging, eller gjennom ‘myk regulering’, som partnerskap, forhandling og argumentasjon (Amdam og Veggeland, 2011). Den kommunale planleggingen må ta hensyn til nasjonale og regionale hensyn og interesser i planleggingen, hvis ikke kan statlige og regionale myndigheter fremme innsigelse (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a).

Både samfunnet og problemene som skal løses gjennom planlegging blitt mer sammensatte de siste tiårene, noe som igjen krever at det offentlige, markedet og sivilsamfunnet samarbeider tett (Røiseland og Vabo, 2016). Et begrep som trekkes frem for å beskrive de påfølgende endringene i offentlig styring er ‘governance’, som kan oversettes til ‘samstyring’ på norsk (Røiseland og Vabo, 2016). Samstyring defineres som «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlig og/eller private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening» (Røiseland og Vabo, 2016, s. 21). Fristilte foretak og virksomheter, private parter og frivillige organisasjoner og institusjoner kan ikke samordnes ved bruk av politiske vedtak eller «instrueres i plansammenheng» (Hidgem og Hagen, 2018, s. 97). I Norge står det lokale plannivået sterkt, mens det regionale nivået av flere karakteriseres som relativt svakt - som svekker koordineringsevnen (Hanssen og Hofstad, 2017). Kommunene er selvstyrende enheter og likestilt med fylkeskommunene i forvaltningssystemet. ‘Hard regulering’ kan derfor også være vanskelig innenfor det hierarkiske plansystemet.

Arbeidet med den regionale planen for areal og transport, som var et samarbeid mellom Akershus fylkeskommune og Oslo kommune, er et eksempel på samstyring. Ingen av aktørene hadde myndighet til å instruere hverandre, og de var gjensidig avhengige av hverandre for å nå målet om en samordnet plan. Samstyring kan bare skje hvis aktørene klarer å bli enige gjennom diskusjon og forhandling, som vil si at det å bruke makt og ‘hard regulering’, som er typiske for den hierarkiske offentlige planleggingen, ikke vil fungere (Amdam og Veggeland, 2011; Røiseland og Vabo, 2016).

2.2 Bærekraft som tetthet og målet om kompakt byutvikling

De siste tiårene har bildet av bærekraft som «kompakt (på engelsk: ‘dense’), grønn urbanisme» blitt normen (Angelo og Wachsmuth, 2020, s. 2205, min oversettelse) og det er konsensus om at høyere tetthet er viktig for å løse klima- og miljøproblemene (Angelo og Wachsmuth, 2020; Kjærås, 2021). Konsensusen om kompakt byutvikling er en del av konteksten som planaktørene i Ås og i byregionen rundt Oslo må forholde seg til når de skal vurdere befolkningsutvikling i planlegging. Tetthet er også en strategi i den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015).

Argumentet for ‘bærekraft som tetthet’ handler om at innbyggere i byer bruker mindre areal, energi og vann, og at de forurensrer mindre sammenlignet med de som bor mindre tett (Hanssen *et al.*, 2015; Angelo og Wachsmuth, 2020; Kjærås, 2021). Ideen om tetthet som bærekraftig har også blitt kritisert, blant annet fordi den har en tendens til å redusere bærekraft til ‘utslipp av klimagasser’ (primært CO₂) og ‘glemme’ miljødimensjoner som bevaring av biologisk mangfold og jordbruksområder og sosiale dimensjoner som bomiljøkvaliteter og sosial likhet (Hanssen *et al.*, 2015). Kjærås (2021) poengterer også at det er problematisk å anta at byer er ‘avgrensede systemer’ når man skal evaluere byenes bærekraft fordi byene henter mange ressurser (som mat, energi og byggevarer) utenifra. Flere studier påpeker også at det ikke er tilstrekkelig bevist at kompakte byer alltid er mer bærekraftige (se for eksempel Neuman, 2005; Kjærås, 2021). Likevel står idealet om den bærekraftige, kompakte byen fremdeles sterkt både i norsk byplanleggingen og i den globale bærekraftsdebatten (Angelo og Wachsmuth, 2020; Kjærås, 2021).

I Norge, har bærekraftsbegrepet fått stort gjennomslag som både målformulering og ideal i offentlig politikk (Hanssen *et al.*, 2015, s. 16). Næss, Saglie og Thoren (2015) peker på det tverrfaglige prosjektet «Natur- og miljøvennlig tettstedsutvikling» (NAMIT), som varte fra 1988-1992, som en viktig kilde til diskusjonen om tett versus spredt utbygging i Norge. Prosjektet viste at det var mulig å hente store miljøgevinster ved å ‘erstatte’ byspredning med kompakt byutvikling. I dag er kompakt byutvikling og fortetting viktige stikkord i både *Statlige planretningslinje for bolig- areal og transportplanlegging*, som ble vedtatt regjeringen i 2014 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014b), og i *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*, som sendes ut til kommunene i forkant av hver nye kommunestyreperiode (Aarsæther og Jacobsen, 2018, s. 58-59; for eksempel, se Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

2.3 Befolkningsframskrivinger

Både kommuneplanene i Ås og den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus viser til befolkningsframskrivinger som en del av bakgrunnen for planarbeidet. For å kunne vurdere hvordan disse beregningene brukes, og hva de kan fortelle, er det nødvendig å vite noe om hvordan de er laget. I dette kapittelet, forklarer jeg hva befolkningsframskrivinger er, og gir en kort beskrivelse av de to modelltypene som brukes i Ås og i den regionale planen: Statistisk sentralbyrå (SSB) sine regionale befolkningsframskrivinger og Ås kommunes egne framskrivinger som er laget i Kompas (Kommunenes plan- og analysesystem).

En befolkningsframskriving er en beregning av fremtidig befolkningsstørrelse og -sammensetning, gitt bestemte forutsetninger (Leknes og Løkken, 2020, s. 20). Disse forutsetningene er knyttet til forhold som kjønn, alder, inn- og utflytting, fruktbarhet og dødelighet (Aase, Tønnessen og Syse, 2014; Leknes og Løkken, 2020). Framskrivinger er en forenklet utgave av virkeligheten, tilpasset et bestemt formål (Lindberg, 2015). I Ås, kan formålet for eksempel være å finne ut om det er behov for flere sykehjemsplasser i kommunen i løpet av det neste tiåret.

Mens begrepet *befolkningsframskriving* brukes om enhver beregning av fremtidig befolkningsmengde, også om utviklinger som er usannsynlige, brukes gjerne begrepet *befolkningsprognose* om den framskrivningen som blir sett på som mest sannsynlig. Leknes og Løkken (2020) anbefaler at resultatene av befolkningsframskrivinger (og -prognoser) tolkes som utviklingstendenser og ikke som en fasit på hvordan befolkningen kommer til å se ut i fremtiden. Dette skyldes at det er usikkerhet knyttet til forutsetningene som ligger til grunn for framskrivingene. Det er for eksempel vanskelig å forutse hvem som flytter hvor eller å vite nøyaktig hvor mange barn som kommer til å bli født. Leknes og Løkken påpeker også at usikkerheten øker jo lengere fram i tid man forsøker å framskrive.

2.3.1 Befolkningsframskrivinger fra SSB

Annet hvert år publiserer Statistisk sentralbyrå nasjonale og regionale befolkningsframskrivinger (Statistisk sentralbyrå, 2022a). Det er de regionale befolkningsframskrivingene som er brukt i Ås sine kommuneplaner og i den regionale planen for areal og transport.

SSB sine befolkningsframskrivinger gjøres med en kohortkomponentmodell. Modellen baserer seg på statistikk om hvor mange kvinner og menn det er på hvert alderstrinn, og bruker dette som utgangspunkt for å regne ut hvor mange personer det vil bli i hver

aldersgruppe året etter, ved å legge til antall fødte og innflyttere og trekke fra døde og de som flytter ut (Aase, Tønnessen og Syse, 2014; Leknes og Løkken, 2020). Disse resultatene brukes i sin tur for å beregne befolkningen året etter. Forutsetninger om hvor mange som fødes/dør/flytter er stort sett basert på historisk data (Leknes og Løkken, 2022). Ifølge planleggerne i Ås som jeg intervjuet, er innenlands flytting den viktigste faktoren for befolkningsvekst i kommunen. Data om hvor stor andel (i ulike aldre) som flytter inn til, og ut fra, kommunen - og hvor disse flytter, er basert på data fra de siste ti årene (Leknes og Løkken, 2020).

SSB lager ulike framskrivinger med ulike forutsetninger (Aase, Tønnessen og Syse, 2014; Leknes og Løkken, 2020), og presenterer ofte et høyalternativ, et lavalternativ og et middelalternativ. Middelalternativet, som også omtales som hovedalternativet, regnes for å være mest plausibelt og er således det som ligner mest på en befolkningsprognose (Aase, Tønnessen og Syse, 2014).

De regionale befolkningsframskrivingene er rendemografiske - de forteller kort fortalt at hvis dagens regionale befolkningstrender fortsetter, er dette utviklingen vi får (gitt at de nasjonale framskrivingene for Norge slår til, og de er ikke bare rendemografiske) (Marianne Tønnesen, demograf og forsker ved NIBR, personlig kommunikasjon, 09.01.2023). Det gjøres altså ingen antakelser om hvordan de regionale omstendighetene kan være annerledes i fremtiden. I Ås sitt tilfelle, betyr dette for eksempel at framskrivingene ikke tar hensyn til at Ås kommune har vedtatt en områderegeringsplan med over 3000 nye boenheter.

2.3.2 Kompas-framskrivingene

I tillegg til SSB sine framskrivinger, lager Ås kommune sine egne befolkningsframskrivinger som er basert på kommunens boligprogram, ved hjelp av Kompas (Ås kommune, 2019a). Et boligprogram er et dokument som forteller hvor mange boliger i en kommune som forventes ferdigstilt og når. Mens SSB framskriver befolkningen for hele kommunen samlet, kan Kompas framskrive befolkningsutvikling på grunnkrets nivå, som kan aggregeres opp til skolekrets nivå (Lindberg, 2015, s. 3).

Kompas-modellen som Ås bruker er en kohortkomponentmodell som framskriver basert på boligtilbud. Modellen er beskrevet i en COWI-rapport om kvalitetssikring av Kompas-framskrivingene i Oppegård kommune (se Lindberg, 2015) og i notat om Kompas-modellen som er utarbeidet av Ås kommune (se Ås kommune, 2019a). En tilbudsstyrt kohortkomponentmodell tar utgangspunkt i at alle tomme boliger (inkludert planlagte boliger

som ikke er bygget ennå) blir flyttet inn i, og den egner seg dermed godt i kommuner hvor man antar at det er attraktivt å bosette seg. Input-data i modellen er befolkningsstatistikk fra SSB, forutsetninger om fruktbarhet, dødelighet, flytting osv. (som beregnes på grunnkrets nivå, basert på historisk data) og kommunens eget boligprogram. I tillegg til forutsetningene som brukes i SSB sin modell, legges det også inn forutsetninger om flytting mellom de ulike grunnkretsene i kommunen. Den totale innflyttingen til en grunnkrets blir bestemt av boligtilbudet i grunnkretsen (nye boliger i boligprogrammet + utflyttinger) og den gjennomsnittlige husholdningsstørrelsen for hver boligtype.

Kommunen har anledning til å gå inn og justere de ulike forutsetningene i Kompasmodellen, eksempelvis nedjustere fødselsraten i grunnkretser med mange folkeregistrerte studenter, men Ås kommune har valgt å ikke endre på forutsetningene. Ifølge en av planleggerne i Ås som jeg intervjuet, har administrasjonen historisk overvurdert hvor mye av boligprogrammet som blir realisert samt hvor tidlig prosjektene blir ferdigstilt. Ledelsen i administrasjonen har derfor tatt en avgjørelse om å redusere boligprogrammet med 25% (uten å ta ut noen boliger av plan) før de legger det inn i Kompas-modellen.

2.4 Ås: en kommune i vekst og en regional by



Ås kommune i Viken ligger omtrent tre mil sør for Oslo, på østsiden av Oslofjorden (se Figur 1). Ås er en utpreget jordbrukskommune, med store arealer med skog og relativt lite industri (Statistisk sentralbyrå, 2020). Administrasjonssentrum for kommunen er Ås tettsted/Ås sentrum, hvor litt over halvparten av kommunens innbyggere bor (Thorsnæs og Askheim, 2022). Det er også tettstedsbebyggelse på grensen til Ski tettsted (i Solberg) og på Vinterbro, hvor europaveiene E6 og E18 krysser (Thorsnæs og Askheim, 2022; Ås kommune, 2022b).

Figur 1: Kart over indre Oslofjord. Ås kommune er markert med rød stiptet linje. Ås sentrum er markert på kartet som «Ås». Kartet er et skjermbilde fra Google Maps, hentet 13.01.2023.

Per 4. kvartal i 2022 har Ås ca. 21 000 innbyggere (Statistisk sentralbyrå, 2022d). Historisk befolkningsutvikling i Ås, og framskrivinger av fremtidig befolkningsutvikling er nærmere omtalt i neste delkapittel (2.4.1). I den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus, er Ås kommune pekt ut som en av flere regionale byer som skal ta en betydelig andel av innbyggerveksten i årene som kommer (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015).

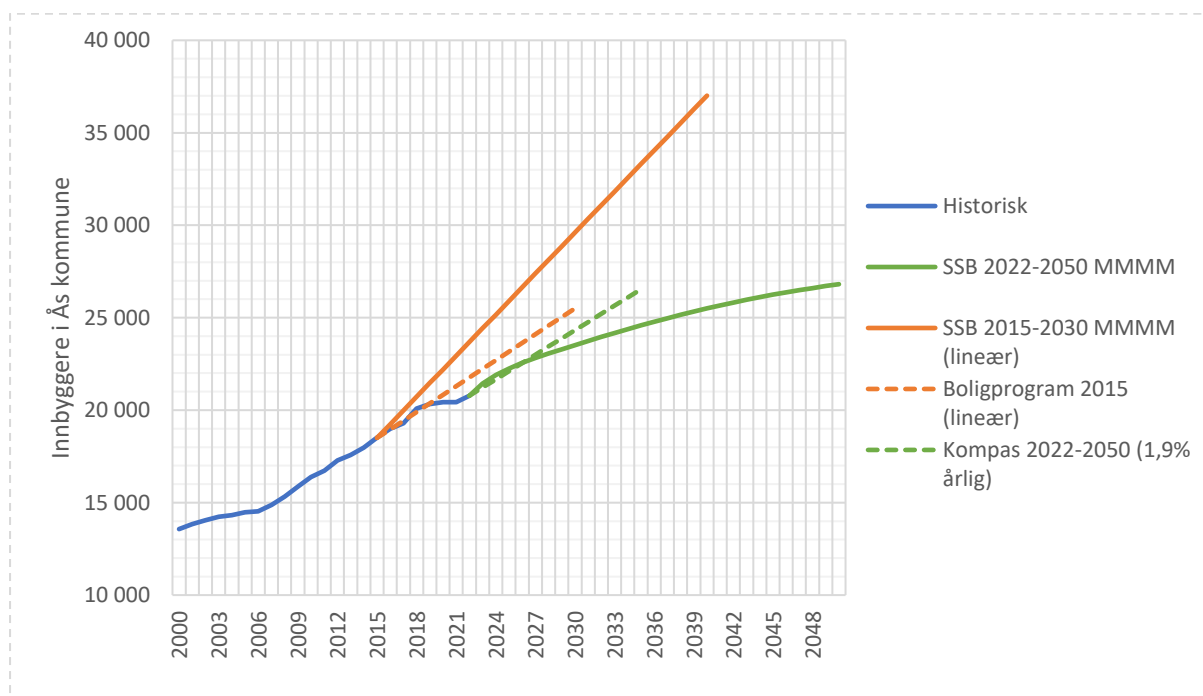
Østfoldbanen går gjennom Ås, med et stoppested i Ås sentrum. I 2022 åpnet Follobanen, som reduserer reisetiden fra Ås til Oslo med 11 minutter (Bane NOR, 2022). I tillegg til tog, er buss en viktig del av kollektivtilbudet (Ås kommune, 2015). Mange av kommunens innbyggere pendler til jobb i andre kommuner, og enda flere pendler inn til jobb i Ås fra andre kommuner (Statistisk sentralbyrå, 2022b). Den største arbeidsplassen i Ås er Norges Miljø- og Biovitenskaplige Universitet (NMBU) (Ås kommune, 2016a), som er lokalisert rett øst for Ås tettsted. Veterinærinstituttet ved NMBU har nylig blitt flyttet fra Oslo til Ås, og med dette fulgte omtrent 250 arbeidsplasser (Veterinærinstituttet, u.å.; Ås kommune, 2016a, s. 4).

2.4.1 Befolkningsutvikling i Ås: Hva sa, og sier, framskrivingene?

Befolkningsstatistikk fra SSB viser at Ås kommune har hatt en jevnt høy befolkningsvekst siden 1950-tallet (Statistisk sentralbyrå, 2023) (se Figur 2). Mellom tusenårsskiftet og 2015, vokste befolkningen med omtrent 34% (Ås kommune, 2016b, s. 21). Per tredje kvartal i 2015, da Ås skulle vedta ny kommuneplan, hadde kommunen omtrent 18 700 innbyggere (Ås kommune, 2016b, s. 21). Med henvisning til SSB sitt middelvekstalternativ, beskrev kommuneplanen fra 2015 en forventet befolkningsvekst på 100 % frem mot 2040 (Ås kommune, 2016b, s. 22), som tilsvarer litt over 37 000 innbyggere i 2040 (se Figur 2). Planbeskrivelsen til KPA fra 2015 (Ås kommune, 2016b, s. 24) omtaler også et måltall for befolkningsutvikling i planperioden på 2 % årlig vekst, som tilsvarer en befolkningsøkning på ca. 5400 nye innbyggere fra 2015 til 2027. Boligprogrammet som ligger ved KPA fra 2015 legger opp til en vekst på omtrent 7000 innbyggere. Det er altså en differanse på omtrent 1600 innbyggere mellom det som er kommunens målsetting for befolkningsvekst og det de har lagt til rette for gjennom boligprogrammet. Differansen forklares med en antakelse om at potensialet i boligprogrammet ikke vil bli innfridd.

Befolkningsframskrivingene som lå til grunn for kommuneplanen som ble vedtatt i 2022 er modererte i forhold til framskrivingene fra 2015, men den forventede veksten er likevel høy. SSB sine framskrivinger for 2020-2035 indikerer at kommunen skal vokse med 1,1% i året

(i snitt), fra omtrent 20 400 innbygger i 2020 til omtrent 24 000 innbyggere i 2035 (Ås kommune, 2022b, s. 7) (se Figur 2). Kompas-framskrivingen estimerer en gjennomsnittlig årlig vekst på 1,9% (Ås kommune, 2022b, s. 8) (se Figur 2). Forutsatt en årlig befolkningsvekst på 1,9%, er det behov for omtrent 3700 boliger i planperioden. Boligprogrammet som er vedlagt planbeskrivelsen til KPA fra 2022 viser at kommunen har planlagt for omtrent 5400 boliger i perioden 2022-2034.

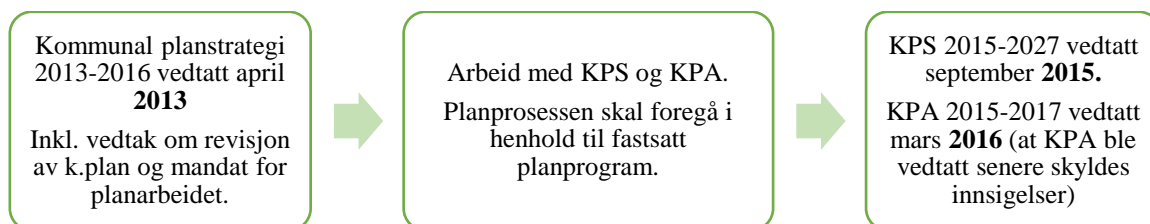


Figur 2: Graf som viser historisk befolkningsutvikling i Ås kommune (blå linje) og befolkningsframskrivninger fra 2015 (oransje) og 2022 (grønn).

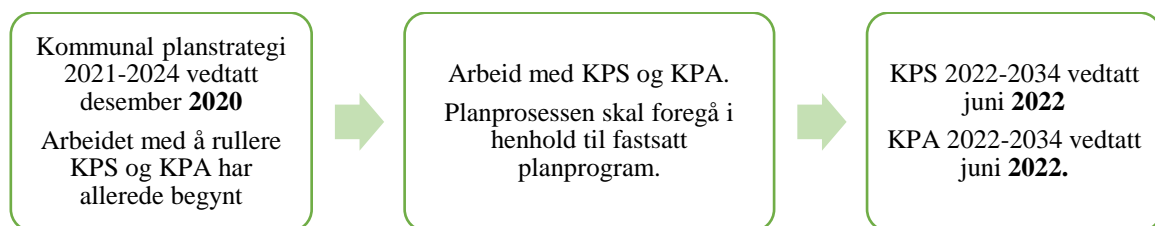
Statistikk om historisk befolkningsutvikling og SSB sin befolkningsframskriving fra 2022 er hentet fra Statistisk sentralbyrå (Statistisk sentralbyrå, 2022c; 2023). Linjen som viser SSB sin befolkningsframskriving fra 2015 legger til grunn en befolkningsvekst på 100% fra 2015-2040 som beskrevet KPA fra 2015 (Ås kommune, 2016b, s. 22). Linjen boligprogram 2015 viser lineær vekst med utgangspunkt i en befolkningsvekst på 7000 innbyggere mellom 2015 og 2030, som beskrevet i boligprogrammet vedlagt KPA fra 2015 (Ås kommune, 2016b (se vedlagt boligprogram)). Linjene som viser Kompas-framskrivingen fra 2022 er laget med utgangspunkt i en gjennomsnittlig årlig vekst på 1,9%, som beskrevet i KPA fra 2022 (Ås kommune, 2022a, s. 8).

2.4.2 **Kommuneplanen til Ås for 2015-2027 og 2022-2034: planprosess og plandokumenter**
 I min analyse av hvordan Ås kommune forholder seg til planlegging av befolkningsutvikling som et strategisk spørsmål i planlegging, tar jeg utgangspunkt i to kommuneplanprosesser: kommuneplanen fra 2015 og kommuneplanen fra 2022.

Figur 3 og Figur 4 viser en forenklet oversikt over de to kommuneplanprosessene, inkl. plandokumentene som jeg har analysert, fra vedtak av kommunal planstrategi til vedtak av kommuneplan.



Figur 3: En forenklet framstilling av planprosessen til Ås kommune sin kommuneplan (k. plan) for perioden 2015-2027.

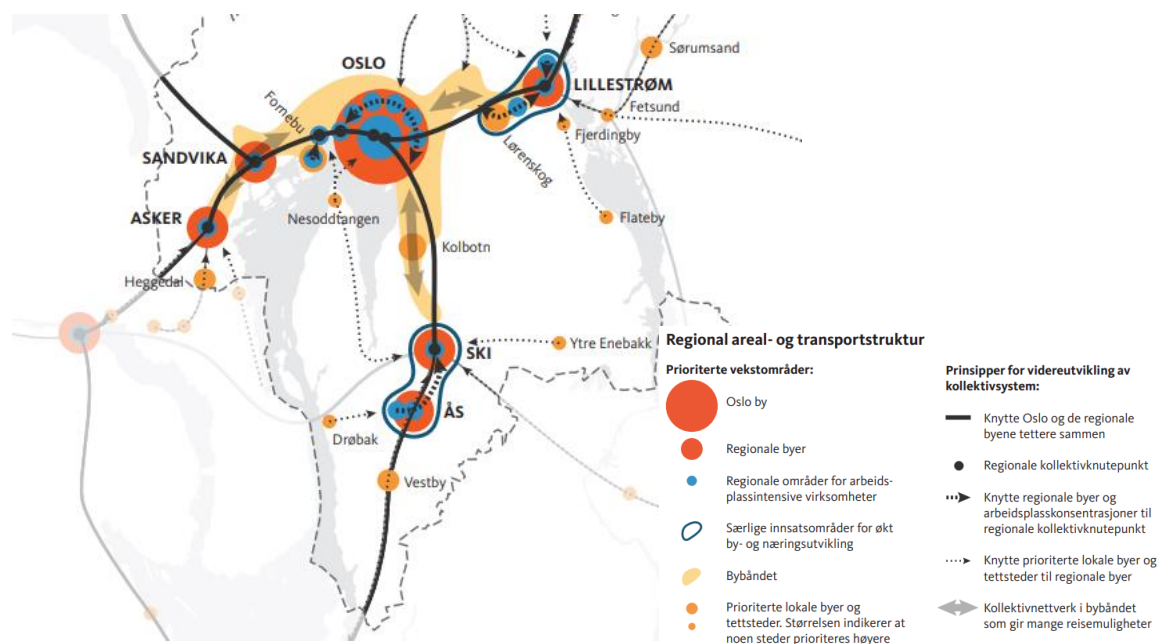


Figur 4: En forenklet framstilling av planprosessen til Ås kommune sin kommuneplan (k.plan) for perioden 2022-2034.

2.5 Plansamarbeidet: Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus

De Statlige planretningslinjene (SPR) for samordnet bolig- areal- og transportplanlegging slår fast at «rammer for utbyggingsmønster og transportsystem bør fastsettes i regionale planer som blant annet avklarer lokalisering av regionale handels- og servicefunksjoner, hovedtrekk i transportsystemet og langsiktige grenser mellom tett bebygde områder og store landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF-områder) (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014b, s. 1). En kartlegging av status for bolig-, areal- og transportplanlegging i norske fylker viser at mens de fleste fylkeskommuner jobber med større prosjekter eller felles retningslinjer for kommunene i sin region, har Oslo og Akershus (videre omtalt som ‘Plansamarbeidet’) gått sterkere inn i rollen som utviklingsaktør i regionen gjennom den regionale areal- og transportplanen (Harvold, Nordahl og Vedeld, 2019).

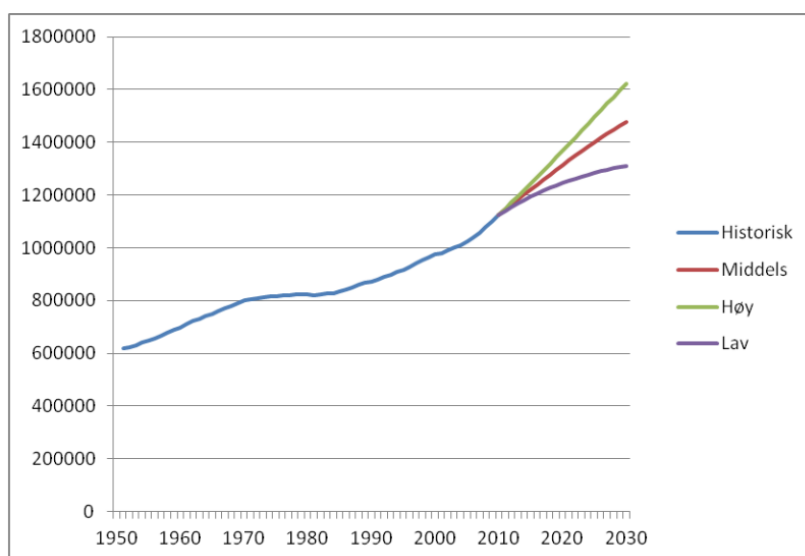
Børrud og Grønning (2018, s. 325) omtaler den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus (ATP'en) som et eksempel på en type byutvikling hvor man forsøker å omforme byregionen i sin helhet, for å styre veksten videre i et nytt mønster. ATP'en legger opp til et mere konsentrert utbyggingsmønster i regionen, etter et prinsipp om flerkjernet utvikling (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015). Planen består av et strategisk plankart (se Figur 5) og 19 planretningslinjer, som er utdypet og begrunnet. Den peker ut seks regionale byer som skal ta en høyere andel av veksten i regionen. I tillegg, pekes det ut noen lokale byer/tettsteder (minst ett sted i hver kommune) hvor kommunene skal konsentrere befolkningsveksten. Disse områdene kalles «prioriterte vekstområder». Planen har et vekstfordelingsprinsipp som sier at 80-90% av befolkningsveksten i en kommune må plasseres i prioritert(e) vekstområde(r)/regional by, mens 10-20% av veksten, såkalt «vedlikeholdsvekst», kan fordeles fritt i resten av kommunen selv om plankartet ikke er juridisk forpliktende, gir ATP'en grunnlag for innsigelse fra nasjonale og regionale myndigheter dersom kommunene ikke følger opp (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015)



Figur 5: Utsnitt av det strategiske plankartet for areal og transport i Oslo og Akershus. De regionale byene, inklusive Ås, er markert med rødt. De svarte linjene viser at Ås skal knyttes tettere sammen med resten av byregionen. Bildet er hentet fra den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015).

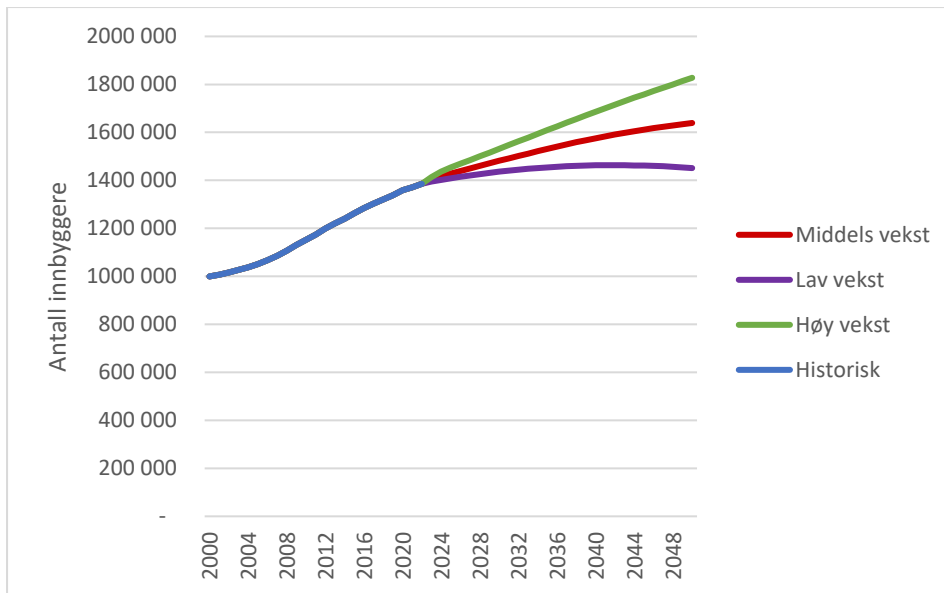
2.5.1 Befolkningsutvikling i Oslo og Akershus: Hva sa, og sier, framskrivingene?

Oslo og Akershus har lenge vært en av byregionene i Norge med sterkest befolkningsvekst (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2012a, s. 8). I 1950 hadde Oslo og Akershus i overkant av 600 000 innbyggere (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2012a, s. 8). Ved inngangen til 2012, som er året da planstrategien og planprogrammet for areal og transport ble vedtatt, hadde Oslo og Akershus til sammen omtrent 1,18 millioner innbyggere (Statistisk sentralbyrå, 2022d). Med henvisning til en framskrivning som SSB gjorde for Oslo og Akershus i 2010 (se Figur 6), beskriver planstrategien for areal og transport en forventet befolkning på omtrent 1,5 millioner i 2030 (hovedalternativet) (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2012a, s. 8)



Figur 6: Graf som viser historisk befolkningsutvikling i Oslo og Akershus fra 1950-2010, og SSB sine befolkningsframskrivinger i tre alternativer (høy, middels og lav) fra 2010 til 2030. Figuren er hentet fra planstrategien til regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2012a).

Per fjerde kvartal 2022, har Oslo og Akershus til sammen 1,39 millioner innbyggere (Statistisk sentralbyrå, 2022d). SSB sine framskrivinger fra 2022 antar en lavere befolkningsvekst enn framskrivingene fra 2010 gjorde. Ifølge hovedalternativet fra 2022-framskrivingen, vil befolkningen i Akershus vokse med omtrent 230 000 innbyggere fra 2010 til 2030 (se Figur 7)

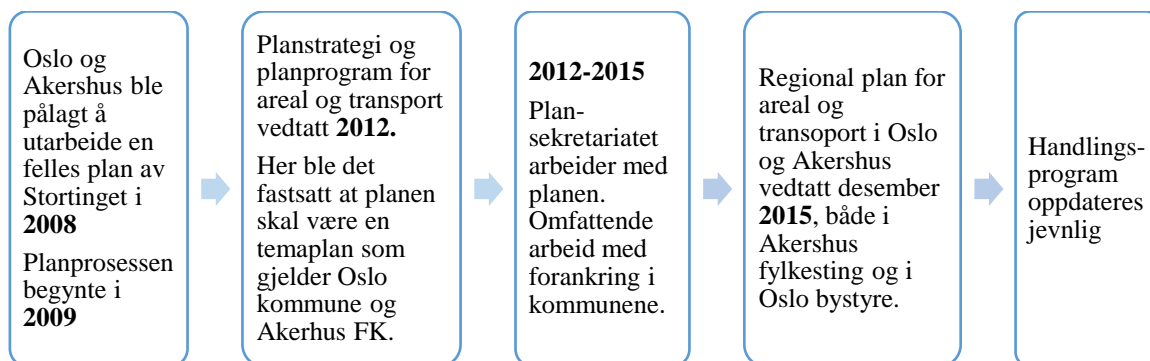


Figur 7: Graf som viser historisk befolkningsutvikling i Oslo og Akershus fra 2000-2022, og SSB sine befolkningsframskrivninger i tre alternativer (høy, middels og lav) fra 2022-2050. Statistikk om historisk befolkningsutvikling og SSB sin befolkningsframskriving fra 2022 er hentet fra Statistisk sentralbyrå (Statistisk sentralbyrå, 2022c; 2023).

2.5.2 Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus: planprosess og plandokumenter

Figur 8 gir en forenklet oversikt over planprosessen til ATP'en, som varte fra 2009-2015.

Selv om tidligere Akershus fylkeskommune per i dag er del av Viken fylkeskommune, gjelder planen fremdeles.



Figur 8: Forenklet oversikt over planprosessen til den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus.

2.6 Byregionen

Byregionen Oslo har vokst kraftig de siste tiårene, og kan nå betegnes som et større sammenhengende byområde (på engelsk: ‘metropolitan area’) (Simeonova *et al.*, 2018a).

Byregionen kan avgrensnes på flere ulike måter, avhengig av om man for eksempel legger til grunn romlige kriterier som befolkningstetthet eller pendlingsmønstre, eller om man bruker territorielle grenser som kommune- og fylkesgrenser, og eventuelt hvilke grenser. En mulig avgrensning er å ta utgangspunkt i ATP’en. For flere alternative avgrensninger av byregionen Oslo, se Simeonova *et al.* (2018a).

Jeg har valgt å ikke kartfeste hva som utgjør byregionen rundt Oslo, men legger til grunn at Ås, med sin nærhet (både geografisk og relasjonelt) til Oslo, og den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus blir påvirket av ulike dynamikker i hele byregionen. Når jeg bruker begrepet ‘byregionen rundt Oslo’, refererer jeg til Oslo by og et udefinert omland, som blant annet inkluderer Ås tettsted.

2.6.1 Interkommunale politiske råd

I tillegg til de planaktørene som har blitt introdusert til nå (Ås kommune og Akershus/Viken fylkeskommune) er det flere planaktører i byregionen rundt Oslo som ikke har formelle planoppgaver etter pbl, men som likevel kan påvirke planleggingen i Ås og i byregionen som helhet. Eksempler på slike strategiske planaktører er Osloregionen Interkommunale Politiske Råd (IPR)¹ og Folloregionen IPR².

I 2008, vedtok Osloregionen IPR en areal- og transportstrategi, som senere var en viktig inspirasjon og grunnlag for utformingen av ATP’en. I 2016, ble areal- og transportstrategien til Osloregionen IPR oppdatert i tråd med ATP’en (Osloregionen Interkommunale Politiske Råd, 2016). At ulike regionale planer bygger på hverandre på tvers av den formelle (regulert i pbl) og den uformelle (ikke regulert i pbl) planleggingen er et eksempel på hvordan ulike planaktører i byregionen rundt Oslo påvirker hverandre.

¹ Osloregionen ble et IPR i oktober 2020 etter endringer i kommuneloven. Fram til dette, var organisasjonen (samarbeidsalliansen Osloregionen) et interkommunalt regionråd.

² Folloregionen ble også et IPR i oktober 2020. Tidligere het organisasjonen «Follorådet».

2.7 Oppsummering planaktører

Tabell 1 er en oversikt over planaktørene i byregionen som jeg har omtalt (inkludert eksempler på plandokumenter), med vekt på hvordan de ulike aktørene er plassert i forhold til plannivå og om de har lovpålagte planoppgaver eller ikke.

Tabell 1: Oversikt over planaktørene i byregionen rundt Oslo som er relevante for min oppgave, inkludert eksempler på plandokumenter.

Nivå	Uformelle planaktører Eksempler på planer.	Formelle planaktører Eksempler på planer.
NASJONALT		Storting og regjering. Retningslinjer, forventninger til regional og kommunal planlegging.
REGIONALT	Osloregionen IPR Osloregionen sin areal- og transportstrategi	Statsforvalteren i Oslo og Viken (<u>nasjonal myndighet, opererer på regionalt nivå</u>). Viken Fylkeskommune Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus
LOKALT	Folloregionen IPR	Ås kommune. Kommuneplan og reguleringsplaner

3 TEORETISK RAMMEVERK

I dette kapitlet presenterer jeg det teoretiske rammeverket mitt. Det består av en samling konsepter, teorier og ideer som jeg bruker til å ramme inn og undersøke oppgavens problemstilling. Det teoretiske rammeverket er tredelt. De tre delene relaterer til hvert sitt forskningsspørsmål. Den første delen handler om at steder og regioner kan beskrives og analyseres som relasjonelle rom, og om implikasjoner av dette (kapittel 3.1 – 3.3). Den andre delen handler om tid, fremtid og usikkerhet om fremtidig utvikling (kapittel 3.4 – 3.4.2). Den tredje delen handler om hva strategisk planlegging er og hvordan det kan gjøres (kapittel 3.4.3– 3.5.5). Til slutt, vil jeg oppsummere teorien og vise hvordan den skal operasjonaliseres i analyse og drøfting av empirien min (kapittel 3.6).

3.1 Et relasjonelt stedsperspektiv

Sted, rom og romlig skala er grunnleggende konsepter i geografi. Geografer har lenge diskutert hvilken ontologisk status den fysiske omverdenen skal ha i våre analyser (Jones, 2009; Haarstad, 2014). Debatten om absolutt rom (som en «'passiv' arena som ting skjer innenfor» (Næss, 2008, s. 52)) versus relativt rom (hvor rom defineres som forhold mellom objekter, der rommet bare eksisterer fordi objektene står i et fysisk forhold til hverandre (Næss, 2008, s. 52)) har preget utviklingen av geografi-fagfeltet det siste århundret (Jones, 2009). Ideen om rom som relasjonelle går forbi denne dikotomien. Relasjonelle rom, er rom som eksisterer i kraft av at de representerer og inneholder relasjoner til andre rom (Næss, 2008). Næss (2008) beskriver at de fleste planforskere gjerne veksler mellom hvilket av de tre rombegrepene de legger til grunn, og han ser på dette som positivt blant annet fordi vekslingen gjør det enklere å fange opp flere ulike årsakssammenhenger som opererer på samme tid.

I relasjonell geografi blir steder forstått som produkter av sosiale, politiske og materielle relasjoner mellom ulike aktører (Andersen, 2008; Rogers, Castree og Kitchin, 2013b; Grandin *et al.*, 2018; Nyseth, Førde og Cruickshank, 2018). Aktørene kan være menneskelige, for eksempel organisasjoner eller administrative enheter som en kommune, og ikke-menneskelige, for eksempel landskapselementer som en ås, en bygning eller infrastruktur (Rogers, Castree og Kitchin, 2013b). Siden rommets eksistens avhenger av prosessene og relasjonene som definerer det, og disse relasjonene endrer seg over tid (Murdoch, 2006; Grandin *et al.*, 2018), vil rom alltid være under konstruksjon, eller som Nyseth og Pløger (2015) kaller det, 'i tilblivelse'. En slik forståelse av rom og skala endrer

hvordan vi forstår den geografiske og temporale avgrensingen av steder og situasjoner i geografisk forskning og åpner dermed for å tenke nytt om skala og stedshierarki (Murdoch, 2006; Nyseth og Pløger, 2015). Et relasjonelt syn på rom og sted kan også sees i sammenheng med nettverksteori, slik blant annet Urry (2016) gjør når han skriver om kompleksitet i et fremtidsperspektiv.

Territorielle (absolutte) rom spiller en viktig rolle i oppgaven min siden kommuner og fylkeskommuner, som er byggesteinene i det norske plansystemet, er avgrenset på den måten. Det relasjonelle stedsperspektivet er en interessant analytisk tilnærming fordi det kan tilføre noe mer, nemlig mulighet en til å konseptualisere steder som dynamiske og til å vurdere forholdet mellom Ås og byregionen utover rent kartografiske forhold.

3.2 Hva er så en region?

The new regional geography taught us, regions are not out there waiting to be found; instead there are different ways of seeing 'the region' and their making such that it is more fruitful to talk about the 'geographies of regions' than a distinct 'regional geography'.

(Paasi, Harrison og Jones, 2018, s. 5)

Selv om de fleste skjønner hva 'region' betyr når vi bruker det i dagligtale, er begrepet likevel gjenstand for mye diskusjon i akademien. 'Region' brukes ofte om et område på mindre skala enn nasjonalt nivå, for eksempel Østlandet eller Viken fylkeskommune, men det kan like gjerne brukes om områder på andre romlige skalaer, fra Folloregionen og Osloregionen på lokalt nivå til Skandinavia på overnasjonalt nivå (Agnew, 2018). Det er imidlertid ikke spørsmålet om størrelse på regionene som er gjenstand for mest debatt, men snarere hvordan 'region' skal konseptualiseres (Cochrane, 2018; Paasi, Harrison og Jones, 2018). For å forstå hvor uenigheten om hva en 'region' er ligger, og hva det betyr i praksis, er det nyttig å gå tilbake i tid og se på hvordan diskusjonen har utviklet seg.

3.2.1 Hva innebærer det å studere regioner? En kort historie

Frem til omtrent 1960, var det to dominerende syn på hva som utgjorde en region. Den ene gruppen forsto regioner som noe som et naturlig og ekte objekt ('real entity'), mens den andre forsto regioner som noe konstruert, gjerne som et hjelpemiddel i forskning ('mental device') (Paasi og Metzger, 2017; Paasi, Harrison og Jones, 2018). Felles for de to tilnærmingene var grunntanken om at det er mulig å, gjennom forskning, identifisere disse regionene og å beskrive de som et avgrenset område på et kart (Paasi og Metzger, 2017). På 1980- og 90-

tallet begynte flere geografer å bevege seg vekk fra forståelsen av at regioner er noe som kan konstrueres og kartfestes, og begynte å tenke på regioner som et resultat av en kontinuerlig sosial prosess (regionaliseringsprosessen) (Paasi og Metzger, 2017) – altså som relasjonelle rom. (Regionaliseringsprosesser er nærmere omtalt i kapittel 3.2.5). Relasjonelle regioner er ikke et argument for at kartfesting av steder er uviktig, men det viser at det kan være vanskelig å kartfeste noe som er i (gjærne uforutsigbar) endring og bevegelse. Å studere regioner handler derfor ifølge Cochrane (2018) heller om å utforske relasjonene som utgjør og definerer regionene, enn å avgrense dem på et kart.

Til tross for at vokabularet fra teorien om relasjonell planlegging fremhever konnektivitet og gjør det mulig å snakke om grenser som porøse og fleksible, er fremdeles det norske plansystemet, med sine lokalt, regionale og nasjonale planoppgaver og myndigheter knyttet til fysiske og klart avgrensede steder. (For eksempel, har regionene i Tabell 1, både de formelle og de uformelle, har en klar territoriell avgrensning). Paasi og Zimmerbauer skriver at den relasjonelle stedsforståelsen likevel har blitt fremtredende innenfor strategisk planlegging, fordi det er et økende behov for å tenke på grenser som åpne og ‘porøse’ (Paasi og Zimmerbauer, 2016, s. 75). Tilknytningen mellom strategisk planlegging og den relasjonelle stedsforståelsen viser seg både i språket vi bruker i planer og planlegging og i de kartografiske representasjonene av planer (Paasi og Zimmerbauer, 2016, s. 75). Det strategiske plankartet i den regionale planen for areal og transport er et eksempel på dette.

3.2.2 Organiserte og funksjonelle regioner

For å diskutere hvordan befolkningsutviklingen i Ås og i området som dekkes av den regionale planen for areal og transport kan sees i sammenheng med regionaliseringsprosesser, er det nyttig å ha et språk for å beskrive og diskutere ulike typer regioner. Jeg skiller mellom ‘organiserte regioner’ (som også kalles politisk-administrative regioner), som er territoriale, og ‘funksjonelle regioner’, som også kan være relasjonelle. De funksjonelle regioner trenger ikke overlape med organiserte regioner.

Organiserte regioner er etablert for bestemte formål og som forvaltes av ulike offentlige institusjoner (Onsager *et al.*, 2021, s. 15), for eksempel en kommune eller et regionalt helseforetak. Begrepet ‘funksjonell region’ brukes gjerne om områder som er utviklet med utgangspunkt i økonomisk eller sosial interaksjon mellom menneskene som bor i området (Onsager *et al.*, 2021, s. 15). Bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) er et eksempel på funksjonelle regioner. Ås kommune er del av den funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionen «Oslo/Bærum» (Gundersen, Holmen og Hansen, 2019).

Hva som utgjør en region, vil altså være avhengig av hvilke kriterier man legger til grunn. For noen regioner er grenser relativt ubetydelig, mens for andre regioner er grenser en del av regionens eksistensgrunnlag (Paasi og Metzger, 2017). Når jeg legger til grunn en relasjonell stedsforståelse, tenker jeg at det er mulig å analysere territoriale steder og regioner som relasjonelle. Selv om et sted kan avgrenses territorielt, er relasjoner likevel viktig for å forstå planlegging og stedsutvikling.

3.2.3 Byregioner

‘By’ er et begrep som ofte går igjen sammen med ‘region’. ‘Byregion’ kan referere til både organiserte/territorielle områder eller funksjonelle regioner, avhengig av avgrensning. Onsager *et al.* skriver at «storbyregioner i begrenset grad kan forstås som strukturerte, integrerte og tydelig avgrensede geografiske enheter, og at ‘regionbegrepet’ i byområder må være videre og åpen for perspektiver på dynamiske endring og temporære relasjoner samt maktrelasjoner som kopler ulike steder, sentre og omland i området» (Onsager *et al.*, 2021, s. 16). Med andre ord, mener de at byregioner er såpass komplekse at det er vanskelig å forenkle dem slik at de kan defineres etter klart territoriale kriterier. Derfor kan det være nyttig å analysere byregioner som relasjonelle rom.

Jeg bruker ‘byregion’ slik begrepet er definert i Bristow (2018), om en enhet som består av to adskilte, men tett sammenknyttede deler: byen og området rundt. Siden jeg ikke har valgt å kartfeste hva som utgjør byregionen rundt Oslo, kan begrepet byregion brukes om for eksempel både områdene som inngår i Osloregionen IPR og ATP’en, og om en mer relasjonell/funksjonell region uten klare grenser som omgir Oslo by. For en nærmere diskusjon av begrepet byregion og planlegging i byregioner, se for eksempel Simeonova *et al.* (2018a).

3.2.4 Nyregionalisme

Et annet perspektiv på regioner som er nyttig å ha med seg inn i analysen av Ås, Plansamarbeidet og byregionen rundt Oslo er ‘nyregionalisme’. På 1980- og 90-tallet ble nyregionalisme populært i litteratur om økonomisk utvikling og innovasjon (Bristow, 2018). Nyregionalisme er basert på en tanke om at regioner og byer må konkurrere med andre regioner og byer om mennesker, kapital, bedrifter og lignende (Hidle og Leknes, 2014). For å vinne fram i konkurransen, må man bruke politikk og mobilisering nedenifra, for å styrke regionens ‘attraktivitet’. Nettverksbygging, både i og på tvers av regioner, spiller også en viktig rolle (Hidle og Leknes, 2014). Den regionale skalaen (her forstått som et nivå mellom det lokale og det nasjonale) sees på som en ideell skala å jobbe med konkurransedyktighet på,

og i forlengelse av det - et viktig verktøy for å nå mål knyttet til styring, planlegging og økonomisk utvikling (Hidle og Leknes, 2014; Bristow, 2018).

Bristow (2018) beskriver flere, relaterte, perspektiver på regioner som har sprunget ut av nyregionalismen, blant annet «by-regionalisme» (city regionalism) og «kritisk regionalisme» (critical regionalism). By-regionalismen viderefører kjernekonsepser fra «den originale» nyregionalismen, men på en ny skala - byregion-skalaen (Bristow, 2018). Kritisk regionalisme ser på regioner som sosiale konstruksjoner, snarere enn territorielle enheter, og imøtekommer dermed en del av kritikken som har blitt rettet mot nyregionalismen, nemlig at den tar utgangspunkt i et territorielt, heller enn funksjonelt, perspektiv på hva som utgjør en region. Dette har ført til en tendens til å overse at regionen også er en del av et større system og blir påvirket av sosiale nettverk og institusjonelle relasjoner utenfor regionen.

Når jeg bruker begrepet nyregionalisme i videre analyse, refererer jeg til ideen om at regioner konkurrerer på et marked av steder, om mennesker og kapital, og en 'praktisert tro' på regioner som virkemiddel for å nå mål innen styring, planlegging og økonomisk utvikling, slik begrepet ('nyregionalisme') er brukt i Hidle og Leknes (2014). En slik definisjon kan inkludere perspektiver fra både by-regionalisme og kritisk regionalisme.

3.2.5 Regionaliseringsprosesser

Vi har etablert at regioner ikke er «noe som kan konstrueres eller oppdages gjennom forskning, men at de heller burde forstås som utfallet av stridige (på engelsk 'contestable') regionaliseringsprosesser» (Paasi og Metzger, 2017, s. 22, min oversettelse). Hvordan ser disse regionaliseringsprosessene ut? Og hva er det som driver dem? Med regionaliseringsprosesser, mener jeg prosesser hvor regioner oppstår eller endres, det være seg territorielle regioner eller ulike former for relasjonelle regioner.

Regionaliseringsprosessene kan være styrte og planlagte, eller de kan være et resultat av (mer tilfeldig) menneskelig samhandling (Farmer og Fotheringham, 2011).

Regionaliseringsprosessene som et resultat av menneskelig samhandling kan forklares med utgangspunkt i konseptet «funksjonelle regioner», som jeg introduserte i kapittel 3.2.2.

Onsager *et al.* definerte funksjonell region som en region som er et resultat av interaksjoner mellom mennesker som bor i et område (2021, s. 15). Interaksjonene kan for eksempel være bruk av handels- og servicetjenester eller pendlingsmønster (Hidle, Farsund og Lysgård, 2009). Selv om framveksten av funksjonelle regioner ikke er styrt (i hvert fall ikke helt styrt), er det mulig å 'legge politikk over det', for eksempel ved å inngå i plansamarbeid eller

politisk samarbeid. Plandokumentene til ATP'en indikerer at Oslo og Akershus var (del av) en funksjonell region (drevet av uformelle regionaliseringsprosesser) før plansamarbeidet mellom Oslo og Akershus ble pålagt av stortinget i 2008 (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2012a; 2012b; 2015).

De «tilfeldige» regionaliseringsprosessene er en viktig del av konteksten til denne studien, men i analysen er det de planlagte og styrte regionaliseringsprosessene som er mest relevante. Hidle og Leknes (2014, s. 128) skiller mellom to former for styrte regionaliseringsprosesser: regionaliseringsprosesser som er drevet av myndighetene (såkaldt «top-down») og regionaliseringsprosesser som er drevet av planlagt samarbeid og samhandling mellom lokale aktører (såkaldt «bottom-up»). Plansamarbeidet mellom Oslo og Akershus er et eksempel på en top-down regionaliseringsprosess. Nettverk av samarbeidstiltak og partnerskap mellom kommuner (som Osloregionen og Folloregionen IPR) kan være eksempler på «bottom-up»-regionalisering. Regioner som er et resultat av styrte regionaliseringsprosesser blir territorielle, og ofte organiserte, regioner.

3.3 Time-space compression: er regioner og regional tenkning mer relevant enn før? Forbedret transport- og kommunikasjonsteknologi har ført (og fører fremdeles) til at steder oppleves som nærmere hverandre enn den geografiske avstanden skulle tilsi (Rogers, Castree og Kitchin, 2013a). Dette fenomenet kalles gjerne 'time-space compression' eller 'time-space convergence'. Rogers, Castree og Kitchin (2013a) beskriver time-space compression som sammensatt av to parallelle prosesser: (1) det tar stadig kortere tid å reise og å kommunisere mellom ulike steder, og (2) systemer blir stadig mer integrerte og avhengige av hverandre. At systemer blir mer integrerte, fører blant annet til at steder blir påvirket og formet av prosesser som foregår på utsiden, vel så mye som på innsiden. Geografen Doreen Massey skriver at time-space compression fører til en 'progressive sense of place' (Rogers, Castree og Kitchin, 2013a).

Utviklingen av teori om time-space compression spores gjerne tilbake til geografer som studerte transport på 1960-tallet (Warf, 2011, s. 435). Fremtredende blant disse er Donald Janelle, som påpekte at det er nødvendig å ta i betraktning hastighet når man studerer romlige forhold (1968, s. 5). Et eksempel på forkortet reisetid som er svært relevant for mitt studieområde er den nye Follobanen, som forkorter reisetiden mellom Ås og Oslo Sentralstasjon med 11 minutter (Bane NOR, 2021). Nå tar det kortere tid å reise fra Oslo Sentralstasjon til Ås sentrum enn til flere av bydelene i Oslo.

Jeg mener at time-space compression fører til at regionalisme og regional tenkning blir stadig mer relevant. Den regionale planen for areal og transport er også et eksempel på hvordan prosesser som foregår utenfor Ås også har stor påvirkning på prosesser som foregår i kommunen. Dette medfører at Ås må analyseres og planlegges som en del av en større byregion.

3.4 Strategisk planlegging og fremtid

We know from experience that [...] there are future implications of present decisions. As these decisions are typically made with some kind of future in mind, this also means that [ideas about] the future influence the present. [...] Without an idea of what future to strive for, or what to avoid, there is nothing to plan for. Conversely, without the ambition and power to plan, influence or adapt to development in an intended way, there is no reason for considering the future at all.

(Wangel, 2012, s. 31)

Helt grunnleggende kan man si at planlegging handler om å endre noe for at det skal bli bedre i fremtiden. Med andre ord er planlegging som felt er per definisjon opptatt av tid, av fremtid, og av endring over tid - eller som Abram & Weszkalnys formulerte det: «mulighetene tid tilbyr rom» (sitert i Abram, 2014, s. 129, min oversettelse). Valg av strategi for planleggingen kan fortelle oss noe om hvordan planleggeren forstår tid. I forbindelse med planlegging av/for befolkningsutvikling er det særlig relevant å se på om planaktørene oppfatter at fremtiden er forhåndsbestemt og forutsigbar, eller om de tenker at den er ukjent og åpen for endring.

Forholdet mellom fremtid og planlegging er tett knyttet sammen med kompleksitetsteorien, som sier at det ikke er mulig å ha sikker kunnskap om fremtiden (Urry, 2016). Spørsmålet blir da hvordan man skal håndtere usikkerhet når man planlegger. Er det mulig å redusere usikkerheten eller må vi akseptere at den er der og tilpasse planleggingsmetodene deretter? Etter at jeg har presentert teori om fremtid, kompleksitet og usikkerhet, skal jeg forklare hva strategisk planlegging er, og vise hvordan visjoner og strategier kan spille en rolle i offentlig planlegging. Til slutt, oppsummerer jeg kapittelet ved å si noe om hvordan jeg forstår og bruker begrepet 'strategisk planlegging'.

3.4.1 Tid, kompleksitet og fremtidsforståelse

Det er flere ulike måter å forstå tid på, og følgelig også ulike måter å forholde seg til fremtiden på. Ulike forståelser av hvordan tid fungerer kan beskrives ved bruk av den filosofiske forskjellen mellom A- og B-tidsserier, slik sosiologen John Urry gjør i boken *time and complex systems* (Urry, 2016, s. 43-44). I en B-tidsserie kan ulike hendelser skilles

tydelig fra hverandre og plasseres i rekkefølge på en linje. Dette skiller seg fra A-tidsserien, hvor fortiden er en del av nåtiden og kommer til å være en del av fremtiden, og hvor nåtiden ikke bare er et øyeblikk, men har varighet. Urry argumenterer for at det er nødvendig å se på fortiden og fremtiden som deler av nåtiden, fordi fortiden hele tiden blir rekonstruert og fordi det som skjer i nåtiden er med på å gi mening og retning til fremtiden.

I sin doktorgradsavhandling, beskriver Josefin Wangel (2012, s. 31) en forståelse av fremtiden som har flere likheter med Urry sin A-tidsserie. For Wangel, er fremtiden noe som bare kan eksistere i fantasien. Grunnen til dette er at når fremtiden har skjedd er den ikke lenger fremtiden, men en del av nåtiden eller fortiden. Dette innebærer at det ikke er mulig å gjøre observasjoner av fremtiden, fordi den ikke har skjedd *ennå*. Det er dermed heller ikke mulig å vite nøyaktig hvilken fremtid som vil skje. Imens Urry beskriver at fremtiden blir påvirket av nåtiden, poengterer Wangel også at hvilke ideer vi har om fremtiden kan være med på å forme beslutningene vi tar i nåtiden.

A-tidsserieforståelsen er tett knyttet sammen med kompleksitetstekning (Urry, 2016, s. 44). Ifølge Urry, er både fortiden, hvordan tid fungerer i seg selv, og fremvekst eller 'tilblivelse' (på engelsk 'emergence') av fremtiden med på å gjøre systemer komplekse. I denne sammenhengen refererer begrepet 'komplekst' til systemer der helheten har andre egenskaper enn summen av aktørene hver for seg, og hvor det følgelig ikke er mulig å analysere eller forstå aktørene eller systemet ved å isolere og studere enkeltkomponenter (Amdam og Veggeland, 2011; Boelens og de Roo, 2016). I en kompleks verden er ikke endring lineær, den er uforutsigbar og usikker og full av hopp og overraskende vendinger, men også av perioder med stabilitet (de Roo, 2018, s. 323). Ås kommune, Viken fylke og byregionen rundt Oslo er eksempler på slike komplekse samfunnssystemer, med mange aktører med ulike mål og ressurser. Kompleksiteten skyldes at aktørene i systemet endrer seg over tid i gjensidige interaksjoner med hverandre, inngår nye relasjoner, lærer og driver selv-organisering. Selv-organisering refererer til at systemene kan tilpasse seg og forandre sin egen struktur, uten noen form for sentral styring (Amdam og Veggeland, 2011). Samtidig, kan de komplekse systemene «påvirkes og 'ledes' i samspill» (Amdam og Veggeland, 2011, s. 65). Det kan for eksempel skje i form av styringssignaler fra staten eller gjennom regionale planstrategier. Siden de komplekse systemene er dynamiske, uforutsigbare og selvstyrende, er de også umulige å forstå og vanskelige å forutse (Amdam og Veggeland, 2011; Boelens og de Roo, 2016; Urry, 2016).

En relasjonell stedsforståelse og kompleksitetstenkning innebærer at steder og planleggingsutfordringer alltid vil være i forandring, eller i kontinuerlig 'tilblivelse' (på engelsk brukes gjerne begrepet 'undefined becoming'). Tusenkronersspørsmålet blir da hvordan man kan planlegge i en slik kontekst. Selv om kompleksitetstenkningen har fått en mer sentral posisjon i planteorien det siste tiåret, ser vi likevel at den som regel må vike for den tekniske og rasjonelle planleggingen, som søker å redusere kompleksiteten til noe som er håndterbart (Boelens og de Roo, 2016, s. 46). En alternativ tilnærming vil være å forsøke å ta inn over seg hva kompleksiteten faktisk innebærer og å ta konsekvensene av at steder er i tilblivelse, både «begrepsmessig, teoretisk, politisk og planleggingsfaglig» (Nyseth og Pløger, 2015, s. 47).

3.4.2 Usikkerhet knyttet til fremtidig utvikling

Gitt at det ikke er mulig å ha sikker kunnskap om fremtiden, er fremtidig utvikling beheftet med en eller annen form for usikkerhet. Det er ulike definisjoner og perspektiver på hva usikkerhet er. Med utgangspunkt i Svenfelt (2010), skiller jeg mellom epistemisk og ontologisk usikkerhet. Epistemisk usikkerhet er usikkerhet som kan reduseres ved å hente inn mer empiri, mens ontologisk usikkerhet er uforutsigbarhet som skyldes at systemet man forsøker å forutse har en iboende variasjon som gjør det umulig å vite hvordan det vil utvikle seg.

I dag er de fleste enige om at sosiale systemer, eller samfunnssystemer, er eksempler på komplekse systemer hvor det ikke er mulig å forutse fremtidig utvikling (Dreborg, 1996; Amdam og Veggeland, 2011; Boelens og de Roo, 2016; Urry, 2016), i det minste ikke på lang sikt (Dreborg, 1996). Likevel, er det som nevnt vanlig å bruke statistiske metoder for å forsøke å forutse fremtidig befolkningsutvikling (Ludvigsen *et al.*, 2023). Da blir det viktig å redusere den epistemiske usikkerheten så langt det lar seg gjøre. Samtidig er det viktig å poengtere at en framskrivning i prinsippet aldri vil være feil (med mindre det er gjort regnefeil), siden den bare kan fortelle hva slags utvikling som vil skje gitt forutsetningene som er lagt inn i modellen (Davis, 1995, s. 5).

For å håndtere ontologisk usikkerhet er det, som Nyseth og Pløger (2015) argumenterer for, nødvendig å ta inn over seg hva kompleksiteten faktisk innebærer. Dette medfører ikke at planlegging er unødvendig, men som de Roo påpeker, kan det være behov for å endre fokuset for planleggingen vekk fra innhold og prosesser og legge mer vekt på «forholdene som virkeligheten utfolder seg i» (de Roo, 2018, s. 323, min oversettelse). I Ås kan det for

eksempel bety at kommunen legger mer vekt på å kartlegge hvilke forhold som påvirker befolkningsutviklingen i Ås, og diskuterer og vurderer disse.

3.4.3 Hva er planlegging?

Jeg har etablert at det er en tett kobling mellom planlegging og fremtid, at fremtiden i stor grad er ukjent og uforutsigbar, og at dette kan håndteres på ulike måter når man planlegger. Som med 'region', er begrepet 'planlegging' noe de fleste både forstår hva betyr og bruker i dagligtalen. Jeg har likevel valgt å definere det, både for å forklare hvordan jeg bruker begrepet og fordi en felles definisjon er nyttig når jeg i neste kapittel skal forklare og diskutere hva som menes med 'strategisk planlegging'.

For den amerikanske planteoretikeren John Friedmann, dreier planlegging seg grunnleggende om å kople kunnskap til fremtidsrettet handling (Friedmann, 1987, gjengitt i Aarsæther og Jacobsen, 2018). Edward Banfield påpeker i tillegg at planlegging er en organisert aktivitet og at det innebærer å velge, prioritere og samordne tiltak for å nå et spesifikt mål (Banfield, 1959, gjengitt i Aarsæther *et al.*, 2018). EU-kommisjonen bruker det generiske begrepet 'spatial planning' (romlig planlegging) om metoder, hovedsakelig brukt i offentlig sektor, for å påvirke hvordan ulike aktiviteter skal fordeles i rom (European Commission Directorate-General for Regional and Urban Policy, 1997). I tillegg til å nå ulike sosiale og økonomiske målsettinger, er det også et mål at den romlige planleggingen skal gjøre arealbruken mer rasjonell og at den skal bidra til å finne en balanse mellom utvikling og vern (European Commission Directorate-General for Regional and Urban Policy, 1997). Stokke og Clemetsen legger vekt på at 'romlig planlegging' omfatter et integrert perspektiv på areal- og samfunnsplanlegging (2022, s. 24), men begrepet 'planlegging' brukes også om ren arealplanlegging. Med mindre annet er spesifisert, bruker jeg begrepene 'romlig planlegging', eller bare 'planlegging' om både arealplanlegging og mer overordnet samfunnsplanlegging.

Planleggingen må ofte håndtere problemstillinger som er både komplekse og kontroversielle og den foregår i en kontekst der det er vanskelig å ha kontroll med alle utenforliggende faktorer (Aarsæther *et al.*, 2018). Selv om planlegging skal være en kunnskapsbasert handling, kan den altså ikke skjermes fra politikk eller interessekonflikter. Det må gjøres vurderinger og avveininger underveis.

3.4.4 Hva er strategisk planlegging?

Begrepet 'strategi' har opprinnelig militære røtter og kommer fra gresk: stratos (hær) og agein (å lede) (Høiback, 2021). I dag brukes begrepet generelt om planer for å nå bestemt mål og om å finne balanse mellom mål, midler og metode (Høiback, 2021; "Strategy", u.å.-a; "Strategy", u.å.-b). Siden planlegging innebærer nettopp å formulere mål, gjøre utredninger, velge framgangsmåter for å nå målet og så følge dette opp gjennom planvedtak og til slutt gjennomføre planene, skriver Børrud, Hanssen og Fausa at «planlegging til alle tider har blitt oppfattet som en 'strategisk' virksomhet og styringsform» (2018, s. 146).

Selv om det er mulig å argumentere for at all planlegging er strategisk av natur, er det likevel vanlig å skille mellom strategisk planlegging og regulativ planlegging/prosjektplanlegging, slik Andreas Faludi gjør (Faludi, 1989, gjengitt i Børrud, Hanssen og Fausa, 2018). Den strategiske planen skal sette «retningslinjer for hvordan fremtidige, men ennå ikke kjente, prosjektplaner skal formes», mens prosjektplaner viser en blåkopi av den tenkte fremtiden (Børrud, Hanssen og Fausa, 2018, s. 147). Et typisk eksempel på sistnevnte er detaljreguleringsplaner, mens kommuneplanens samfunnsdel og regionale temaplaner er eksempler på planer som skal være strategiske. I prosjektplanleggingen blir fremtiden 'låst', mens i strategiske planer, skal den forbli åpen og uavklart. Den regulative planleggingen skal, ideelt sett, foregå basert på de strategiske planene. Det gjenstår likevel å definere hva strategisk planlegging faktisk *er*. Dette er imidlertid lettere sagt enn gjort.

Framveksten av strategisk planlegging kobles gjerne til behovet for å håndtere en økende kompleksitet og for å møte usikkerhet på en bedre måte enn gjennom den tekniske og rasjonelle plantenkningen (Albrechts, 2004; Kristiansen og Nyseth, 2018). Ifølge Albrecht og Balducci, er ikke strategisk planlegging et entydig konsept. Snarere, kan det forstås som en samling av konsepter, prosesser og redskaper som man må «skreddersy til hver enkelt situasjon for å få det resultatet man ønsker» (Albrechts og Balducci, 2013, oversatt i Kvalvik, 2020, s. 42). Amdam og Veggeland, som diskuterer konseptet i en norsk kontekst, er enige i at det ikke finnes noen klar definisjon på hva strategisk planlegging er, og skriver at begrepet gjerne brukes som en fellesbetegnelse på en rekke framgangsmåter som oppfattes som god planlegging i bedrifter og offentlig virksomhet i dag (Amdam og Veggeland, 2011, s. 140). Børrud, Hanssen og Fausa (2018, s. 147) viser til Healey og Albrechts, og skriver at strategisk planlegging kan forstås som en «mer politisk prosess» (antakelig sammenlignet med en mer regulativ, teknisk og rasjonell tilnærming til planlegging).

Selv om strategisk planlegging er vanskelig å definere, er det flere som har forsøkt å beskrive hva som kjennetegner det. Faludi beskriver at strategiske planer skal romme en stor grad av fleksibilitet, slik at man kan holde mange muligheter åpne og fange opp uforutsigbar endring, og at for å få til dette, må tidshorisonten være lang og planleggingen foregå kontinuerlig (Faludi 1989, gjengitt i Børrud, Hanssen og Fausa, 2018, s. 147). Dette kan sees i sammenheng med kompleksitetsteorien og med å planlegge for «undefined becoming». Albrechts (2006, se Børrud, Hanssen og Fausa, 2018, s. 147) legger til at strategisk planlegging skal være *visjonær* og angi en *langsiktig retning*. Samtidig skal den være *selektiv*. En viktig del av den strategiske planleggingen handler altså om å prioritere hva som er viktigst, og å velge bort det som er mindre viktig.

Amdam og Veggeland presenterer en liste med krav som burde tilfredsstilles for at noe skal kunne kalles strategisk planlegging (se Amdam og Veggeland, 2011, s. 140-141). Denne tar opp i seg flere av momentene til Faludi og Albrechts, men jeg syntes den er enklere å operasjonalisere. For det første, må strategisk planlegging innebære en analyse av omgivelsene og av eget system, det må inneholde noen mål/visjoner og det må fastlegge framgangsmåter (ofte omtalt som strategier) for å nå disse. For det andre, skal planleggingen arbeide med lange tidsperspektiver og det må være klar kobling mellom langsiktige og kortsiktige perspektiver. For det tredje, skal arbeidet med strategisk samfunnsplanlegging foregå kontinuerlig (selv om det av praktiske årsaker kan deles inn i faser).

For Albrechts (2004) og Healey (2009), er det også vesentlig at den strategiske planleggingen er *transformerende*. Albrechts går så langt som å si at det ikke kan kalles for «spatial strategy making» hvis det ikke er «explicitly transformative governance work» (gjengitt i Healey, 2009, s. 440). Det innebærer at man beveger seg bort fra tidligere ståsteder og forsøker å endre retning på utviklingen og å åpne opp for nye muligheter. Strategier som har en transformerende effekt, oppstår gjerne når noen er uenige i etablerte ideer, eksisterende praksis eller designavgjørelser i store prosjekter, og handler på bakgrunn av dette med mål om å endre utviklingen. I den andre enden av skalaen, finner vi det Healey kaller *responsiv* strategisk planlegging. De responsive strategiene baserer seg på eksisterende trender og målsettinger og resulterer gjerne i planer som styrker etablert praksis. Kommunale planer som tar utgangspunkt i demografiske framskrivinger av befolkningsutvikling kan være et eksempel på en responsiv planleggingsstrategi.

3.4.5 Hvordan kan visjoner spille en rolle i offentlig planlegging?

Strategisk planlegging er en sentral del av den politiske virksomheten i offentlig sektor, blant annet i kommunal planlegging. I dette kapittelet vil jeg vise hvordan visjoner kan spille en rolle i offentlig planlegging, med kommuneplanprosessen som eksempel. I KPS skal kommunene blant annet ta stilling til langsiktige utfordringer og fastsette mål og strategier (som videre skal danne grunnlag for annet planarbeid). Et sentralt spørsmål er hva som er grunnlaget for målet – er det framskrivninger basert på historisk utvikling, eller er det politiske visjoner? Når Ås kommune skal sette av områder med boligformål i KPA, skal de la seg styre av SSB sine rendemografiske framskrivninger av befolkningsutvikling eller skal de legge til grunn en politisk visjon om hva slags samfunn de ønsker at Ås skal være i fremtiden?

Å gjennomføre en situasjonsanalyse (for eksempel hente inn statistikk som viser befolkningsutvikling) før man avklarer mål, kan tilføre planprosesser en realisme som ikke nødvendigvis er til stede hvis man starter arbeidet «med blanke ark» (Aarsæther og Jacobsen, 2018). Healey (2009) og Aarsæther og Jacobsen (2018) påpeker samtidig at det ligger en fare i å la forlengelse av eksisterende trender utgjøre et mål uten at det gjøres en verdibasert vurdering av hva slags utvikling man ønsker for kommunesamfunnet. I tillegg til analytisk kunnskap, burde strategisk planlegging også inneholde verdivurderinger. Dette er et argument for at mål- og strategiutvikling skal styres av visjoner, og ikke av matematiske framskrivninger av eksisterende utvikling.

Healey (2009) påpeker også at prosessen med å utarbeide strategier kan bidra til å utvide den offentlige debatten om hvordan fremtiden skal se ut, slik at flere blir inkludert. Strategiene i strategisk planlegging ‘virker’ ved å endre hvordan aktører (som kommuner, men også grunneiere, entreprenører osv.) tenker om retningen på fremtidig samfunnsutvikling (Healey, 2009). Siden kommunen ikke selv har de økonomiske ressursene til å nå målene eller gjennomføre alle strategiene i KPS alene, er det viktig å få til en aktiv dialog med flest mulige aktører når de utarbeider strategiske planer (Amdam og Veggeland, 2011). Slik vil aktørene som har ressurser til å gjennomføre planene også føle eierskap til planene og ønske å bidra til å gjennomføre dem. Her er det naturlig å trekke paralleller til «samstyring» (se kapittel 2.1.3).

3.4.6 Hvordan forstår og bruker jeg 'strategisk planlegging'?

I denne oppgaven, bruker jeg begrepet strategisk planlegging om en prosess, en metode eller et verktøy som munner ut i en plan som gir en retning for fremtidig utvikling. Det er en politisk handling, som handler om å velge ut noen visjoner/mål for fremtidig utvikling og fastsette en framgangsmåte (strategi) og noen prioriteringer for hvordan målene skal nås. Siden strategisk planlegging innebærer prioriteringer, er det nødvendig å velge noe bort, men man kan spørre seg hvor 'harde' disse prioriteringene trenger å være. En annen diskusjon er hvilken rolle situasjonsanalyser burde spille som grunnlag for å utarbeide visjoner og fastsette mål. Dette tar opp i seg spørsmålet om en strategi er nødt til å ha transformerende effekter eller om det også kan kalles strategisk planlegging hvis planen i større grad responderer på eksisterende trender og mål. Det er heller ikke tilstrekkelig presisert i litteraturen hva som egentlig menes med at strategisk planlegging skal ha «lang tidshorisont».

Systemene som man planlegger i er komplekse, og steder og planlegging hele tiden i prosess. Mens noen planleggingsstrategier forsøker å redusere denne kompleksiteten til noe håndterbart for så å forsøke å forutse fremtidig utvikling, forsøker andre planleggingsstrategier å planlegge (for) en fremtid som er ukjent. På den måten oppstår det spenninger mellom 'becoming' og 'undefined becoming'.

I det neste kapittelet, skal jeg ta for meg noen alternative strategiske tilnærminger til planlegging som eksempler hvordan strategisk planlegging kan gjøres i praksis. De ulike strategiene legger til grunn ulike forståelser av tid og fremtid og har ulike tilnærminger til hvordan man kan håndtere usikkerhet og kompleksitet. Vi vil se at mens noen planleggingsstrategier er utpreget visjonære og transformerende, er andre mer responsive og 'mindre politiske' (se Healey, 2009).

3.5 Strategitypene

Det er utviklet mange ulike metoder for å planlegge for fremtiden, flere av disse kan kategoriseres som strategiske planleggingsmetoder. I den videre diskusjonen, vil jeg ta utgangspunkt i fire overordnede tilnærminger til strategisk planlegging: forecasting, backcasting, (strategic) foresight og improvisasjon/eksperimentering.

Forecasting er basert på grunntanke om at det er mulig å forutse fremtidig utvikling (Dreborg, 1996) og er således typisk for den konvensjonelle tekniske og rasjonelle planleggingen. I dag er det generell enighet om at det ikke er mulig å forutse nøyaktig hvordan fremtiden vil

bli, og prediksjoner blir (av mange) ikke lengere sett på som på som en tilstrekkelig tilnærming til den usikre fremtiden og de stadig skiftende omstendighetene som planleggingen opererer i (Kristiansen og Nyseth, 2018). De tre andre tilnærmingene kan sies å ha oppstått som en respons på dette. Både grunnprinsippene bak, og utførelsen av, backcasting, foresight og improvisasjon/eksperimentering har flere likehetstrekk. Det viktigste er kanskje antakelsen om at fremtiden kan påvirkes.

Jeg vil bruke de fire strategitypene som et begrepsapparat for å diskutere hva slags strategisk tenkning som ligger til grunn for beslutningene om befolkningsvekst i Ås og i den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus. Etter at jeg har tatt for meg de overnevnte strategitypene, vil jeg kort introdusere begrepene scenario, fremtidsbilde og visjon, og forklare hvordan jeg forstår og bruker disse begrepene i denne oppgaven.

3.5.1 Forecasting

Forecasting baserer seg på en deterministisk kausalitet (Dreborg, 1996, s. 821), som betyr at fremtiden blir sett på som et uunngåelig resultat av nåtiden. Dette er i tråd med Urry (2016) sin B-tidsserie. Gitt forutsetningen om at fremtiden er forhåndsbestemt, er det mulig å lage matematiske modeller som forutser hvordan et system vil utvikle seg ved å framskrive eksisterende trender (Dreborg, 1996). Deretter, kan man utvikle politikk som er tilpasset til denne gitte fremtiden (Abram, 2014). Det er med andre ord en prediksjon som utgjør målet for planleggingen. Som Dreborg (1996, s. 814) påpeker, er forecasting som planleggingsstrategi dårlig egnet til å endre på eksisterende utviklingstrender, siden modellene baserer seg på nettopp disse. Et eksempel på forecasting kan være å planlegge boligutvikling i en kommune utelukkende basert på befolkningsframskrivninger.

De siste tiårene har foresight vært gjenstand for kritikk, som kan sees i sammenheng med fremvekst av kompleksitetsteori. Dreborg argumenterer for at siden vi vil få nye ideer og ny kunnskap i (også) fremtiden, er det ikke mulig å forutse hvordan samfunnet kommer til å utvikle seg på lang sikt (Dreborg, 1996). I tillegg, kan variablene som påvirker systemet endre seg. Dreborg illustrerer dette med et eksempel fra trafikkplanlegging der det er vanlig å anta en stabil sammenheng mellom husholdningsinntekt og bilhold der en økning i inntekt fører til økt trafikk (se Dreborg, 1996, s. 822). Det denne antakelsen ikke tar høyde for er at reisevaner kan endre seg, for eksempel som et resultat av tilgang og kvalitet på kollektivtransport. Ikke minst, kan disse endringene være et resultat av bevisste politiske tiltak. En annen kritikk går ut på at forecasting ikke tar høyde for intensjoner (altså hva de

involverte aktørene ønsker og hva de tror på), men behandler oppførselen til ulike aktører som noe som er kausalt bestemt (Dreborg, 1996).

Med utgangspunkt i den strategiske planleggingen sitt forhold til kompleksitet og håndtering av usikkerhet, kan man argumentere for at forecasting ikke er strategisk planlegging i det hele tatt. Jeg har likevel valgt å inkludere foresight som en av de fire strategitypene siden det brukes som et viktig grunnlag for utformingen av strategiske planer i byregioner, på både kommunalt og regionalt plannivå.

Avhengig av tiltroen til kausalitet som forklaringsprinsipp, kan man se for seg at forecasting-modeller enten kan predikere fremtiden eller beskrive én mulig fremtid. (Forskjellen på fremtiden og én fremtid er lettere å plukke opp på engelsk, hvor det i litteraturen er vanlig å skille mellom «a future» og «the future»). Selv om man tenker at forecasting *ikke* kan forutse fremtidig utvikling i systemer, kan metodene likevel være nyttige for å øke forståelsen for et fenomen (for eksempel befolkningsutvikling) (Strand, 1999, s. 345). Forecasting kan også fungere som et godt utgangspunkt for diskusjoner om fremtiden, ved å illustrere hvordan én mulig fremtid kan bli (Dreborg, 1996, s. 823).

Selv om bruken av framskrivning fremdeles er utbredt, (bruk av befolkningsframskrivninger i kommunale planprosesser er et eksempel på dette), anerkjenner i dag de fleste at dette er beheftet med stor usikkerhet. Særlig ontologisk usikkerhet. I forecasting, håndteres usikkerhet gjerne ved å undersøke og rapportere om hvordan modellen reagerer på variasjon i ulike eksterne variabler (Dreborg, 1996, s. 822).

3.5.2 Backcasting

Hvis vi aksepterer at det ikke er mulig å forutse hvordan samfunnet vil utvikle seg i fremtiden (med andre ord at samfunnet er komplekst og fremtiden er i 'tilblivelse'), kan det være hensiktsmessig med en tilnærming til planlegging som ikke forsøker å forutse fremtiden i det hele tatt. I backcasting, er man ikke opptatt av hva slags fremtid som er mest sannsynlig, men heller hvordan man kan oppnå en *ønsket* fremtid (Robinson, 1990). Kort forklart, gjøres dette ved å først forestille seg hvordan man ønsker at ulike forhold skal være i fremtiden, og så jobbe seg bakover derifra med å identifisere hva som må gjøres for å oppnå disse forholdene (Holmberg og Robert, 2000). Det er den ønskede fremtiden som utgjør målet/visjonen. Situasjonsanalysen er viktig fordi den viser avstanden mellom dagens situasjon og den ønskede fremtiden. Et eksempel på backcasting-planlegging kan være å sette seg et mål om

ønsket befolkningsvekst og så gjennomføre ulike plangrep (for eksempel å legge ut arealer med boligformål i KPA) for å nå dette målet.

Det er mulig å se på forecasting og backcasting som komplementære tilnærminger med ulike bruksområder, slik Holmberg og Robert (2000) gjør. Backcasting er særlig relevant når problemstillingene man skal håndtere er komplekse, når eksisterende trender er en del av problemet (et typisk eksempel er reduksjon av klimagassutslipp, der små endringen innenfor dagens system ikke vil være tilstrekkelig for å nå 1,5-gradersmålet), når det er behov for store endringer og når tidshorisonten er lang nok til at det er rom for å planlegge (Dreborg, 1996; Holmberg og Robert, 2000). Backcasting er med andre ord en transformerende planleggingsstrategi.

Originalt, ble backcasting introdusert som en metode (se for eksempel Robinson, 1982; 1990), men Dreborg (1996) argumenterer for at backcasting heller burde betraktes som en generell tilnærming. Målet med backcasting er å komme opp med nye ideer, den konkrete framgangsmåten har ifølge Dreborg derfor liten betydning. Dreborg mener også det er viktig at det blir laget flere fremtidsbilder, som tydeliggjør konsekvensene av ulike strategiske valg (1996, s. 826). Jeg kategoriserer tilnærminger hvor man utarbeider *flere* fremtidsbilder som foresight, men noen også ser på backcasting som en metode innenfor foresight (se kapittel 3.5.3).

3.5.3 (Strategic) Foresight

Med referanse til Gaston Berger, beskriver Rohrbeck, Battistella og Huizingh at foresight bygger på tre antakelser: 1) det finnes mange potensielle fremtider, 2) det er mulig å identifisere og studere faktorer som driver endring, og 3) det er mulig å påvirke fremtiden (2015, s. 2). Grunntanken bak foresight er at det å utvikle flere ulike perspektiver, eller «leve seg inn i flere ulike fremtider», skal gi «gevinst i form av flere strategiske ideer til hva som kan gjøres» (Norges Forskningsråd, 2010, s. 13). I praksis, innebærer gjerne dette å utvikle og utforske mange (radikalt) ulike scenarioer (Hillier, 2011, s. 516).

Det EU-finansierte FOREN-nettverket sin definisjon på foresight (brukt synonymt med 'strategic foresight') blir mye brukt. De forstår foresight som en «tilrettelagt, deltagerbasert prosess for systematisk å innhente fremtidsrelevant kunnskap og bygge visjoner (fremtidsperspektiver) på mellomlang til lang sikt, der målet er å forbedre dagens beslutninger og mobilisere til felles handlinger» (oversatt i Norges Forskningsråd, 2010, s.

11). Cook et al. har en lignende definisjon. De beskriver at en ‘strategic foresight’-prosess skal

foreta en systematisk vurdering av et spenn av mulige, sannsynlige og ønskede fremtider, antakelsene som ligger gjemt bak disse fremtidene, hvilke mulige konsekvenser fremtidene vil ha for politikk og beslutninger, og handlinger som kan føre til at de ønskede fremtidene blir oppnådd. (Cook et al., 2014, s. 532, min oversettelse).

Et vesentlig skille mellom de to, er at Cook *et al.* ikke sier noe om hvem som skal delta i prosessen. Historisk, er det ikke faglig enighet om hvorvidt det er viktig å involvere ulike interessenter i prosessene eller om deltakelse skal være forbeholdt eksperter. Denne uenigheten kan spores tilbake til skillet mellom den franske ‘le prospectiv’-tradisjonen til Gaston Berger som bygger på en ide om at komplekse utfordringer løses best ved kolloborativ tenkning, og den amerikanske «strategic foresight»-tradisjonen (som gjerne kobles til Herman Kahn og tenketanken ‘the RAND-coorporation’), som heller overlot foresight-prosessen til eksterne eksperter (Rohrbeck, Battistella og Huizingh, 2015, s. 3-4). I dag, er det imidlertid vanlig å se på medvirkning som en sentral del av prosessen (Norges Forskningsråd, 2010).

I forskningsrådet sin rapport om foresight i Norge fra 2010, deles foresight i tre hovedformer: samfunnsforesight, regional foresight og organisasjonsforesight (Norges Forskningsråd, 2010, s. 29-44). Inndelingen er knyttet til hvem som har eierskap til, og hva som er formålet med, det enkelte foresight-prosjektet. Samfunnsforesight skal bidra til løsning av samfunnsoppgaver, på vegne av allmennheten, for eksempel i offentlig planlegging. Regional foresight har som mål å «utløse regional samhandling» og utvikle tiltak som «styrker en regions attraktivitet og konkurransekraft» (Norges Forskningsråd, 2010, s. 37). Herfra er det mulig å trekke paralleller til nyregionalisme. Organisasjonsforesight tar utgangspunkt i én enkelt virksomhet sine strategiske behov. Målet er å posisjonere organisasjonen slik at man «lettere kan gripe fremtidige utfordringer og muligheter» (Norges Forskningsråd, 2010, s. 43). I Ås og i den regionale planen, er det samfunnsforesight som er mest relevant. For areal- og transportstrategien til Osloregionen, kan regional foresight være aktuelt.

I denne oppgaven, bruker jeg ‘strategic foresight’ som en samlebetegnelse på en rekke metoder (forskningsrådet bruker betegnelsen «verktøykasse») der man utvikler eller utforsker alternative fremtider (merk: i flertall) med mål om å få et bedre beslutningsgrunnlag for fremtidige strategiske valg. Noen foresight-metoder minner om forecasting (allikevel med en

anerkjennelse av den ontologiske usikkerheten), mens andre metoder tar inn over seg kompleksitetsteorien og at steder er i 'tilblivelse'. Metodene kan altså bygge på ulike filosofiske tilnærminger til tid og fremtid. Eksempler på konkrete metoder som brukes i foresight i dag er scenarier, backcasting, Delphi (ekspertbasert), dialogkonferanser (involverer «lekfolk») og kreative metoder som brainstorming (Norges Forskningsråd, 2010, s. 13).

De strategiske beslutningene som fattes på bakgrunn av foresight-prosessen kan være transformerende, men de behøver ikke å være det. I motsetning til i forecasting og backcasting, der strategiprosessens natur gjør det relativt enkelt å identifisere hva som utgjør målet/visjonen, er dette mindre klart i foresight. En måte å forstå det på, er at målet er å ha planer for hvordan man kan håndtere og tilpasse seg ulike fremtider og fleksibilitet i møte med (ukjent) fremtidig endring ('tilblivelse'). Det er også mulig å utpeke en av de alternative fremtidene som ønsket, og arbeide videre med hvordan man kan oppnå den.

3.5.4 Eksperimentering/improvisasjon

I eksperimentell planlegging legger man vekt på å lære gjennom forsøk i praktiske situasjoner (Kristiansen og Nyseth, 2018). Det er fokus på innovasjon og nyskaping gjennom bruk av kreativitet og fantasi, og samarbeid og verdier som inkludering og deltakelse står sterkt (Kristiansen og Nyseth, 2018, s. 286-304). Improvisasjon resulterer ofte i planer som er transformerende.

Kristiansen og Nyseth (2018, s. 298) etablerer et analytisk skille mellom tre typer eksperimentering: institusjonell eksperimentering, som handler om å utforske alternative måter å gjøre planlegging på, materiell eksperimentering, der man griper inn 'byveven' for å løse «konkrete sosiomaterielle problemstillinger» og strategisk eksperimentering, som er knyttet til spekulasjon og alternative visjoner og fremtidsbilder. Eksperimentelle planleggingsformer handler altså ikke nødvendigvis bare om å lage nye planer, men også om å løse opp i fastlåste tenkemåter og finne nye måter å analysere omgivelsene våre på. I tillegg er det viktig at planene kan håndtere usikkerhet. Hillier (gjengitt i Kristiansen og Nyseth, 2018) legger vekt på at den improviserende planleggingen må være kontinuerlig og at man kan og bør endre strategiene og visjonene når det dukker opp nye muligheter. Eksempler på eksperimentelle planleggingsformer kan være bo-laber, midlertidig bruk av areal (for eksempel forsøk med forbud mot gjennomgangstrafikk i gater) og forsøksområder der det for eksempel stilles utvidede krav til borgermedvirkning, som på Svartlamoen i Trondheim (Kristiansen og Nyseth, 2018, s. 303).

3.5.5 Scenarier, visjoner og fremtidsbilder: en begrepsavklaring

Begrepene scenario, fremtidsbilde og visjon går igjen i litteratur om alle de fire strategitypene, men brukes i litt ulik, og noen ganger motstridende, betydning. Her følger en gjennomgang av noen mulige tolkninger og en oppklaring av hvordan jeg bruker disse begrepene i denne oppgaven.

Begrepet «scenario» forbindes ofte med bruken av scenarier som metode i strategic foresight, men brukes også i litteratur om forecasting og backcasting, for eksempel synonymt med ‘framskriving’, ‘idealistisk fremtidsvisjon’ eller ‘hypotetisk hendelsesforløp som er laget for å rette oppmerksomhet mot kausale prosesser og viktige vendepunkter’ (Börjeson et al., gjengitt i Wangel, 2012, s. 35-36; Amer, Daim og Jetter, 2013).

Begrepet «fremtidsbilde» går også igjen i litteratur om flere av de ulike strategitypene, ofte forstått som en beskrivelse av en (eller flere) ønsket(de) fremtid(er) (se for eksempel Gunnarsson-Östling, 2014). Begrepet kan også referere til utdypende scenarioer som er utviklet som resultat av en fremtidsstudie (Wangel, 2012, s. 22). I denne oppgaven, bruker jeg begrepene «scenario» og «fremtidsbilde» synonymt, forstått som en tanke om hvordan fremtiden blir, kan bli eller burde bli. Scenario/Fremtidsbilde kan altså brukes som betegnelse på beskrivelser av fremtiden som et resultat av både forecasting, backcasting, (strategic) foresight-prosesser og eksperimentering/improvisasjon.

Med begrepet «visjon», mener jeg et utbrodert bilde av en *ønsket* fremtidig situasjon, gjerne med en begrunnelse. Med utgangspunkt i en slik forståelse, er begrepet kanskje mest relevant for backcasting og normative scenarioer i forecasting. I kommuneplaner brukes «visjon» ofte om en kort, slagord-preget, idealistisk og inspirerende uttalelse om hvordan fremtiden i kommunen skal være, eller hvordan kommunen skal arbeide. For eksempel er Ås kommune sin visjon er «Sammen om miljø, mangfold og muligheter» (Ås kommune, 2022b, s. 3).

Ved å anvende disse begrepene, ønsker jeg å understreke forskjellen mellom fremtidsbilder i planlegging som er basert på politiske ønsker (visjoner) på den ene siden, og framskrivinger basert på historiske utviklingstrender på den andre siden, og ut fra det forstå og forklare dagens planleggingspraksis og dens utfordringer.

3.6 Oppsummering og operasjonalisering av det teoretiske rammeverket

I dette kapittelet oppsummerer jeg det analytiske rammeverket og viser hvordan de ulike elementene er relevante for forskningsspørsmålene mine.

3.6.1 Strategisk planlegging

Strategisk planlegging kobles gjerne til behovet for å håndtere en økende kompleksitet og for å møte usikkerhet på en bedre måte enn gjennom den tekniske og rasjonelle plantenkningen (Albrechts, 2004; Kristiansen og Nyseth, 2018). Det første forskningsspørsmålet mitt handler om å finne ut hva slags strategisk tenkning som ligger til grunn for veksten som er skissert i de tre planene. Analysen og drøftingen av dette tar utgangspunkt i litteraturen om strategisk planlegging og de fire strategitypene. I Tabell 2, oppsummerer jeg de fire strategitypene fra kapittel 3.5 med vekt på hvordan de fungerer som en tilnærming til strategisk planlegging, slik dette er beskrevet i 3.4.4 kapittel og 3.4.6.

Tabell 2: Oppsummering av de fire strategitypene forecasting, backcasting, foresight og eksperimentering/improvisasjon, med vekt på forståelse av tid og fremtid, forhold til kompleksitetsteori, hva som er målet/visjonen, framgangsmåte, rollen til situasjonsanalysen og om strategien er responderende eller transformerende?

	Forecasting	Backcasting	Foresight	Eksperimentering/ Improvisasjon
Forhold til tid og fremtid	B-tidsserie. Fremtiden kan predikeres.	A-tidsserie. Fremtiden er uforutsigbar.	Kan være både A- og B-tidsserie. Fremtiden er uforutsigbar.	A-tidsserie. Fremtiden er uforutsigbar.
Håndtering av kompleksitet og usikkerhet	Kompleksitet reduseres til noe håndterbart. Fokus på å redusere epistemisk usikkerhet.	Anerkjenner kompleksitet. Reduserer ontologisk usikkerhet ved å påvirke fremtiden.	Anerkjenner kompleksitet. Håndterer usikkerhet ved å undersøke flere alternative fremtider.	Anerkjenner kompleksitet. Improvisering og kontinuerlig planlegging for å håndtere 'tilblivelse'.
Mål/Visjon	Utledet av framskrivning	Ønsket fremtid	Ofte en ønsket fremtid. Fleksibilitet i møte med en ukjent fremtid.	Fremtiden skal være fleksibel og åpen for endring
Framgangs- måte	Matematiske modeller	Lage fremtidsbilde, jobbe seg bakover i tid for å identifisere handlinger for å nå målet	Utforske flere alternative fremtider med ulike metoder	Læring gjennom praktiske situasjoner
Hvilken rolle spiller situasjons-analyse?	Utgangspunkt for framskrivning	Identifisere avstand fra nå-situasjon til ønsket fremtid, prioritere handlinger	Identifisere handlingsrom. Framskrivning kan være utgangspunkt for en av flere alternative fremtider	Man kan også eksperimentere med måten man gjør situasjonsanalyse på
Responderende/ Transformere	Responderende	Må være transformerende	Kan være transformerende	Ofte transformerende

3.6.2 Fremtidsforståelse og kompleksitet

I dag er det generell enighet om at steder er komplekse og at det følgelig ikke er mulig å forutse eller styre fremtidig utvikling. Til tross for at det ikke er mulig å ha sikker kunnskap om fremtiden, skal planleggingen være kunnskapsbasert. En mulig tilnærming til planlegging i en slik situasjon, er å forsøke å redusere kompleksiteten til noe som er håndterbart, for eksempel gjennom å framskrive eksisterende utviklingstrender. Dette legger til grunn at usikkerhet er epistemisk og kan reduseres ved å hente inn mer informasjon. Framskrivning av eksisterende utvikling er svært utbredt i planlegging i dag, og brukt både i Ås og i ATP'en.

Alternativet er å forsøke å ta inn over seg hva det betyr å planlegge for et sted som er i kontinuerlig tilblivelse og hvor man kan påvirke utviklingen, og tilpasse planleggingsstrategiene sine etter dette. En slik tilnærming legger til grunn at usikkerhet er noe iboende, som ikke kan reduseres og som man må lære seg å leve med. Backcasting og improvisasjon er eksempler på planleggingsstrategier som følger en av slik logikk. Målet med det andre forskningsspørsmålet er å undersøke hva slags fremtidsforståelse de ulike planaktørene har, med mål om å se dette i sammenheng med deres valg av planleggingsstrategi.

3.6.3 En relasjonell stedsforståelse, regioner og regionaliseringsprosesser

Steder og regioner kan betraktes som territorielle enheter (for eksempel Ås kommune) eller de kan analyseres som dynamiske og defineres uavhengig av eksisterende administrative grenser og den fysiske geografien. Gjennom å trekke inn regionbegrepet i det teoretiske rammeverket, ønsker jeg å belyse utfordringer og muligheter knyttet til at de administrative regionene som utgjør rammene i det norske plansystemet ikke nødvendigvis overlapper med funksjonelle og relasjonelle regioner som byregioner. Byregioner strekker seg gjerne på tvers av flere politisk-administrative grenser, i Oslo sitt tilfelle både kommune- og fylkesgrenser. Å lykkes med enhetlig, strategisk planlegging krever derfor samarbeid mellom mange ulike aktører på ulike plannivåer. Det er ikke gitt at disse har samme fremtidsforståelse eller samme strategiske tilnærming til planlegging av befolkningsutvikling.

Ås kommune og Plansamarbeidet er en del av en større region med mange ulike planaktører som samarbeider og påvirker hverandre. I tillegg, fører ulike regionaliseringsprosesser til at stedene blir stadig tettere knyttet sammen og mer integrerte. Med det tredje forskningsspørsmålet, ønsker jeg å utforske hvordan planaktørenes håndtering av befolkningsvekst (som et strategisk spørsmål i planlegging) kan sees i sammenheng med dette.

4 METODE

4.1 Forskningsdesign

Det overordnede målet med masteroppgaven er å øke forståelsen for hvordan lokale og regionale planaktører i byregioner håndterer befolkningsvekst som et strategisk spørsmål i planlegging. Gray (2022) anbefaler et kvalitativt forskningsdesign når målet er å oppnå dybdekunnskap om et fenomen.

Denne studien er en casestudie. Robert K. Yin, som er kjent sin forskning på casestudier, beskriver en casestudie som en undersøkelse av et kontemporært fenomen i sin kontekst, der grensene mellom fenomenet og konteksten ikke er tydelig (Yin, 1980, gjengitt i Andersen, 2013, s. 24). Begrepet 'case' kan brukes både i betydningen 'forskningsdesign', og 'studieobjekt' (for en beskrivelse av de to betydningene, se Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2021, s. 205). Casestudie som forskningsdesign kjennetegnes av god tilgang på mange ulike datakilder, og de har stort spillerom med hensyn til hvordan undersøkelsen gjennomføres (Andersen, 2013; Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2021).

Med utgangspunkt i Yin (2014, s. 50, gjengitt i Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2021, s. 207) sine fire designstrategier for casestudier, kan studien min kategoriseres som en enkeltcase med to analyseenheter: Ås kommune og den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus. Caset (i betydningen studieobjektet) er valgt med utgangspunkt i en interesse for Ås og for byregionen rundt Oslo, men også fordi det fremstår som et typisk eksempel på en kommune og en region med gode betingelser for befolkningsvekst. Bruken av betegnelse 'case' om undersøkelsesenheten impliserer et spørsmål, nemlig «hva er det et case av?» (Andersen, 2013, s. 62). Jeg skal ikke studere hele Ås kommune, eller hele Plansamarbeidet mellom Oslo og Akershus, men hvordan befolkningsvekst håndteres som et strategisk spørsmål i planlegging' i Ås kommune og i den regionale planen for areal og transport.

Casestudier kan også kategoriseres med utgangspunkt hva de bidrar med, fra «beskrivelse av det unike» i den ene enden til «utvikling og prøving av begreper og teorier» i den andre enden, slik Andersen (2013, s. 61) gjør. Med utgangspunkt i Andersen sin inndeling, er min studie en teorifortolkende casestudie, der målet er å beskrive, tolke og forklare et fenomen (her: 'hvordan befolkningsvekst håndteres som et strategisk spørsmål i planlegging') i lys av etablerte teorier og begreper.

Utvikling av det analytiske rammeverket, datainnsamling og analyse/fortolkning har vært en syklisk prosess mellom induksjon og deduksjon. Det innebærer at teorien bidrar til å forstå empirien samtidig som empirien og analysene har bidratt til ny innsikt som kan utvikle forskningsfeltet (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2021). Prosessen med å avgrense hva caset handler om (ofte kalt «casing»), og utviklingen av det teoretiske rammeverket, har vært en del av forskningsprosessen. Studiens teoretiske rammeverk har vært med på å avgrense hvilke sider ved konteksten som er relevante og bærende for analysen. Etter å ha utforsket empirien, brukte jeg den nye kunnskapen om studieobjektet til å endre, nyansere og utfordre den teoretiske tilnærmingen min.

4.2 Konstruksjon av data

Jeg har konstruert data ved hjelp av sekundære kilder (plandokumenter) og semistrukturerte intervjuer med personer som har deltatt i planprosessene til Ås sin kommuneplan og til den regionale planen for areal og transport. Plandokumenter er både et resultat av en politisk prosess og av en kunnskapsutviklingsprosess. Det er viktig å ha med plandokumenter fordi de er skrevet av planleggere og politisk vedtatte. Dokumentene gir blant annet informasjon om hva slags kunnskapsgrunnlag planaktørene viser til når de omtaler fremtidig utvikling. Dokumentene sier imidlertid lite om hvordan de som har utformet planene har tenkt, om eventuelle uenigheter underveis i planprosessen, eller om resonnementene som ligger bak det som er skrevet i plandokumentene. Kunnskap om dette må derfor baseres på intervjudata. Å kombinere ulike metoder for datainnsamling kan gi en rikere beskrivelse av både fenomenet og konteksten, som kan bidra til å styrke studiens troverdighet (Gray, 2022, s. 196).

Bruken av «jeg» i metodebeskrivelsen og i analysen er gjort bevisst for å fremheve at jeg som masterstudent har formet studien og vært med på å konstruere data. Siden jeg har vært medprodusent av dataen, blir virkeligheten, slik jeg fremstiller den, formet av mine perspektiver og av ideene som preger tidsrommet som studien er gjennomført i. Spesielt, har jeg lagt merke til at min fremtidsforståelse er preget av at jeg ser på samfunnssystemer som komplekse og tenker at fremtiden er uforutsigbar.

4.2.1 Sekundærdata

De viktigste dokumentene har vært plandokumentene som hører til de tre planprosessene som jeg har undersøkt (Ås sine kommuneplaner fra 2015 og 2022 og den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus). I tillegg, har Osloregionen sin areal- og transportstrategi fra 2008, og den reviderte utgaven fra 2016, vært sentrale. Jeg har også sett på planprogram, høringsuttalelser og saksdokumenter fra prosess- og vedtaksmøter i politiske utvalg og beslutningsorganer. Omfanget av dokumenter er svært stort, og det er ikke sikkert at jeg har klart å finne frem til alle relevante dokumenter. Av tidshensyn, har jeg valgt å begrense meg til å gjøre grundige analyser av noen utvalgte plandokumenter (se vedlegg 1) og benytte de andre dokumentene som supplerende informasjonskilder ved behov.

4.2.2 Utvalg av deltakere til intervjuer

For å velge ut deltakere til studien, brukte jeg strategisk utvelging (purposive sampling). Gray anbefaler å bruke strategisk utvelging når man er klar over at spesifikke personer kan bidra med viktig informasjon man ikke vil få ved å bruke mer tilfeldige utvalgsdesign (Gray, 2022, s. 233). Ut fra en faglig vurdering, valgte jeg ut et begrenset antall nøkkelpersoner som jeg mener er relevante og interessante for forskningsspørsmålene. Videre, brukte jeg snøballutvelging. Snøballutvelging er svært fruktbart når man skal finne ny og ukjent informasjon (Gray, 2022, s. 238).

Jeg gjennomførte totalt 14 intervjuer med til sammen 14 deltakere. Utvalget består av deltakere med posisjoner i Ås kommune, Viken fylkeskommune, statsforvalteren i Oslo og Viken, Osloregionen IPR og tenketanken visjon Ås2040 (se vedlegg 2). Deltakerne har på ulike måter har vært med på å utforme planene som jeg undersøker og de har kunnskap om vurderinger som har blitt gjort underveis i planprosessene, blant annet knyttet til befolkningsutvikling. At deltakerne faktisk egner seg til å belyse hvordan befolkningsvekst er håndtert i de relevante planprosessene er viktig for studiens validitet. Deltakerne kan også fortelle om egen fremtidsforståelse og om samarbeid med andre planaktører i regionen. Utvalget av politikere er gjort med tanke på å dekke studieperioden og et bredt meningsmangfold, og ikke med mål om at det skal være representativt for sammensetningen av kommunestyret/fylkestinget.

4.2.3 Kvalitative semistrukturerte intervjuer: aktiv, samtalepreget intervjuing

Under intervjuene har jeg forsøkt å ha en aktiv, men reflektert rolle styrt av analytiske formål, snarere enn å være passiv, og å utnytte situasjonen til å utvikle og få svar på mine forskningsspørsmål. Med referanse til Gubrium og Holstein (2003), omtaler Andresen dette som «aktiv, samtalepreget intervjuing» (2013, s. 121), og understreker at en aktiv holdning ikke er det samme som å dominere eller overstyre samtalen (Andersen, 2013, s. 128). Semistrukturerte intervjuer er ikke styrt av en streng plan for gjennomføring av intervjuet (Andersen, 2013; Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2021), men det betyr ikke at det ikke er en klar *analytisk* struktur (Andersen, 2013). Andersen forklarer at en «løs samtale kan være fruktbar nettopp fordi forskeren har en klar forståelse av grunntrekkene ved en empirisk situasjon og klare teoretiske forutsetninger knyttet til systematisering og tolkning av samtalen» (Andersen, 2013, s. 124).

Jeg ønsket å oppnå mest mulig forkunnskap om situasjonen før intervjuene for å få mest mulig ut av samtale og for å redusere sjansen for å misforstå eller gjøre feilvurderinger. Derfor brukte jeg tid på å lese meg opp på relevante dokumenter og på å utvikle det teoretiske rammeverket før, og mellom, intervjuene. I den sammenheng, har det også vært viktig å være oppmerksom på egne forutinntattheter og å jobbe aktivt med å korrigere disse underveis hvis antakelsene viser seg å ikke stemme (Andersen, 2013). For meg, har dette gjeldt antakelser om både empiriske og teoretiske sammenhenger.

Jeg utarbeidet intervjuguider til hvert intervju basert på deltakernes organisasjonstilhørighet og kompetanseområde, min forkunnskap om situasjonen og det analytiske rammeverket mitt. Siden min kunnskap om situasjonen og det analytiske rammeverket utviklet seg over tid, ble intervjuguidene revidert fortløpende. Vedlegg 3 viser tre eksempler på intervjuguider. De to første intervjuene brukte jeg særlig til å utvikle studiens design og fokus. I de senere intervjuene, fokuserte jeg også på å prøve ut mine analytiske tolkninger ved å undersøke om det var sammenheng mellom deltakernes forståelse på den ene siden og min beskrivelse og tolkning på den andre siden.

Intervjuene ble gjennomført fysisk eller digitalt og varte mellom 40 og 90 minutter. De fysiske intervjuene ble gjennomført på deltakerens arbeidsplass eller på kafé, i de tilfellene der deltakeren selv tok initiativ til dette. Etter samtykke, ble intervjuene tatt opp og transkribert non-verbatim. Noen av intervjuene ble fulgt opp med spørsmål per e-post.

4.3 Dataanalyse

Ifølge Yin er datanalysen det minst utviklede aspektet ved casestudier (Yin, 2014, gjengitt i Johannessen, Christoffersen og Tuft, 2021, s. 215), det finnes ingen standardiserte metoder. I dette kapitlet presenterer jeg metoden jeg har brukt for å analysere dataen og forteller kort om hvordan jeg har gått fram for å skrive empirikapitlet der jeg presenterer funnene mine.

4.3.1 Metode for dataanalyse

Med referanser til Jackson og Bazeley, presenterer Gray (Gray, 2022, s. 752-754) en analyseprosess med elleve trinn som kan brukes for å konvertere store mengder skriftlig data til en tydelig, omfattende og overbevisende analyse og påstand/argument. Jeg har brukt denne oppskriften som utgangspunkt for min analyseprosess.

Med utgangspunkt i forskningsspørsmålene og det analytiske rammeverket mitt, laget jeg temabaserte koder som jeg brukte til å trekke ut meningsbærende setninger og avsnitt fra datamaterialet og kategorisere innholdet. Det har vært viktig for meg å lage få, men brede kategorier for å ikke skape kunstige skiller i datamaterialet, men heller kunne fange opp nyanser innenfor hver kategori. Kodene er delt i to nivåer. *Nivå én* har tre koder som hører til hvert av de tre forskningsspørsmålene som er presentert i kapittel 1.1. Kodene på *nivå to* ble til i en prosess med intervjuer, transkribering, innhenting og bearbeiding av litteratur til det analytiske rammeverket, koding på *nivå én*, og utprøving av ulike måter å sammenstille dataen på. Dette viser hvordan min tilnærming til empirien er motivert av min kjennskap til situasjonen, analytiske betraktninger jeg har gjort underveis i forskningsprosessen og det analytiske rammeverket. Jeg har endret kodene på *nivå to* flere ganger ettersom jeg har utviklet det analytiske rammeverket, fått mer kunnskap om den empiriske situasjonen og oppdaget nye sammenhenger underveis i analyseprosessen. Se Tabell 3 (s. 48) for oversikt over koder og hvilket datamateriale de har blitt brukt på.

Analysen av intervjuene gjorde jeg i det kvalitative analyseprogrammet NVivo12. Dokumentanalysen er gjort med markeringstusj- og kommentarfunksjon i et PDF-visningsprogram.

Intervjudataen er basert på såkalt 'dobbel hermeneutikk'. Det vil si at jeg tolker deltakerne sin tolkning av virkeligheten (Aase og Fossåskaret, 2013, s. 163). Dette gir flere muligheter for misforståelser. En utfordring er hvordan jeg kan vite om kjennetegn ved en hendelse er riktig uavhengig av en enkelt deltaker sin forståelse. Siden jeg har snakket med flere ulike deltakere, er det mulig å sammenligne dataen fra de ulike intervjuene for å finne en avveining mellom hva som er deltakernes subjektive forståelse og hva som kan «etableres uavhengig av

deres subjektive opplevelse og den situasjonen eller hendelsen slike opplevelser refererer til» (Andersen, 2013, s. 123). En annen utfordring, er at deltakerne og jeg kan ha ulik oppfattelse av meningsinnholdet i ord og begreper, for eksempel ‘strategi’ og ‘usikkerhet’. Dette har jeg aktivt forsøkt å avklare underveis i intervjuene. En tredje utfordring er at store deler av intervjudataen omhandler hendelser som har skjedd en god stund tilbake i tid. Deltakerne kan huske feil, eller de kan tolke det som skjedde i fortiden i lys av det som skjer i nåtiden (Andersen, 2013). For eksempel kan deres vurderinger av en gammel befolkningsframskriving bli påvirket av hva som ble den faktiske befolkningsutviklingen.

Tabell 3: Oversikt over kodene jeg har brukt for å analysere datamaterialet. Kodene er delt i to nivåer. Kolonnen som heter «data» viser hvilket datamateriale jeg har brukt de ulike kodene på.

Kode nivå 1	Kode nivå 2	Data
Årsak til vekst og bakgrunnen for beslutningen om vekst	Omtale av befolkningsvekst (omfang, hva det kommer av og hva det medfører, hvordan det håndteres)	Dokumenter: plandokumenter, Ås og ATP
	Årsaker til vekst, argumenter for og mot vekst	Intervjuer
	Diskusjoner om årsaker til vekst/valget av vekst	Intervjuer
Bruk av framskrivinger, usikkerhet, syn på fremtiden	Er det mulig å ha sikker kunnskap om fremtiden?	Intervjuer
	Har deltakerne deltatt i teoretisk funderte diskusjoner om tid, fremtid eller usikkerhet?	Intervjuer
	Hvordan beskrives usikkerhet og hva er usikkerheten knyttet til?	Intervjuer
	Hvordan håndteres usikkerheten? (hva gjør planaktørene for å «bøte på» at framskrivingene er usikre?)	Intervjuer
	Formuleringer i plandokumentene som gir uttrykk for en A- eller B-tidsserieforståelse av fremtid	Dokumenter: plandokumenter, Ås og ATP
	Formuleringer i plandokumentene som gir uttrykk for syn på usikkerhet som epistemisk eller ontologisk	Dokumenter: plandokumenter, Ås og ATP
	Hva tenker deltakerne at framskrivingene kan fortelle noe om? Hva slags lit legger de til framskrivingene?	Intervjuer
Regioner, regionalisering, påvirkning fra andre aktører i byregionen	Time-space compression	Intervjuer Dokumenter: plandokumenter: Ås, ATP, Osloregionen
	Viken og ATP, påvirkning på andre planer/planaktører	Intervjuer
	Osloregionen, påvirkning andre planer/planaktører	Intervjuer
	Osloregionen, begrepene ‘region’ og ‘konkurransedyktighet’	Dokument: Osloregionen sin strategi for areal og transport (2008)
	Interkommunalt plansamarbeid i Follo, påvirkning andre planer/planaktører	Intervjuer

4.3.2 Presentasjon av data

Empirikapittelet mitt (kapittel 5) er en form for situasjonsbeskrivelse hvor jeg bretter ut innholdet i plandokumentene og det deltakerne har fortalt. Jeg har brukt empirien til å presentere og argumentere for noen hovednarrativer om hvordan de ulike planaktørene forholder seg til vekst og fremtid, og om implikasjonene av regionaliseringsprosesser. Narrativene, eller min forklaringsmodell, er basert på forskningsspørsmålene mine og på det analytiske rammeverket. Presentasjonen av dataen er med andre ord ikke uten forutsetninger, men et resultat av en analyseprosess. Empirikapittelet danner grunnlag for videre drøfting og diskusjon av de tre forskningsspørsmålene.

I arbeidet med sitater fra intervjuene, har jeg forsøkt å omarbeide deltakernes «spontane muntlige tale til en lesbar, skriftlig form» i tråd med anbefalingene fra Kvale og Brinkmann (2015, s. 308), for å lette leseforståelsen.

4.4 Forskningskvalitet

Det er viktig å undersøke om det jeg har funnet og presentert er sant, og om det eventuelt kan overføres til andre situasjoner. I dette kapittelet, vil jeg derfor se nærmere på intern validitet, generaliserbarhet og troverdighet.

4.4.1 Intern validitet

Intern validitet handler om i hvilken grad mine fremgangsmåter og funn faktisk sier noe om fenomenet jeg forsker på (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2021, s. 256), som er hvordan befolkningsvekst håndteres som et strategisk spørsmål i planlegging i byregioner.

Det er avgjørende at deltakerne i studien faktisk egner seg til å belyse temaet, og at de har god oversikt over og innsikt i situasjonen jeg undersøker. Utvalget av deltakere er nærmere beskrevet i kapittel 4.2.2. Ingen av deltakerne i studien hadde inngående kjennskap til arbeidet som ble gjort med den regionale planen for areal og transport før 2012, eller til arbeidet som ble gjort med Osloregionen sin areal- og transportstrategi før 2008. Intervju med noen som deltok i oppstarten av disse planprosessene kunne styrket studiens validitet.

I tillegg, er det avgjørende at spørsmålene som ble stilt i intervjuene bidro til en samtale som belyste forskningsspørsmålene i tilstrekkelig grad. Arbeidet med intervjuguidene har derfor vært viktig for å sikre intern validitet. For eksempler på intervjuguiden, se vedlegg 3.

Andersen påpeker at empirisk materiale ofte kan «framstilles i lys av flere teoretiske hovedhistorier», og at det derfor er viktig å finne teori som aktivt organiserer den empiriske

variasjonen – altså som gir den beste forklaringen på fenomenet (Andersen, 2013, s. 72). Jeg brukte flere forsøk før jeg landet på den framstillingen av de empiriske funnene som er presentert i kapittel 5. Kvaliteten på mine tolkninger og forklaringer er avhengig av at forklaringsmodellen min fanger opp de vesentlige faktorene og sammenhengene i caset. I arbeidet med å utvikle det analytiske rammeverket, analysere dataen og systematisere og presentere dataen i empirikapittelet, brukte jeg flere forsøk på å finne den teorien som jeg opplevde at best organiserte den empiriske variasjonen. Det vil likevel være mulig å studere ‘håndtering av befolkningsvekst i byregioner som et strategisk spørsmål i planlegging’ med utgangspunkt i et annet teoretisk rammeverk, som vil gi andre funn og perspektiver.

4.4.2 Generaliserbarhet

Caset jeg studerer, som er den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus og Ås kommune, er valgt ut først og fremst fordi jeg mener den er interessant i seg selv, og ikke i utgangspunktet med mål om å utvikle generelle hypoteser eller teorier om fenomenet ‘håndtering av befolkningsvekst som et strategisk spørsmål i planlegging i byregioner’. Likevel, kan det være at studien kan brukes til å si noe mer generelt om fenomenet, eller som Yin beskriver det: «trekke ut ideer på et mer abstrakt nivå [...], som kan være gyldige i andre situasjoner enn den originale casestudien» (Yin, 2013, s. 325, min oversettelse). Denne formen for generalisering kalles gjerne overførbarhet.

Det er en utbredt misforståelse at det ikke er mulig å generalisere med utgangspunkt i enkeltcase fordi de ikke er statistisk representative (Flyvbjerg, 2006; Andersen, 2013). Det som er avgjørende, er ifølge Yin (2013) at enkeltstudien er typisk og analytisk eller teoretisk representativt for fenomenet. For å hjelpe leseren til å vurdere om funnene fra min studie også kan være gjeldende i andre situasjoner, har jeg fokusert på å gi en rik beskrivelse av forskningsprosedyren og studien sin kontekst.

4.4.3 Troverdighet

Selv om jeg er nøye med å rapportere om metodologiske valg og teoretiske perspektiver, og begrunne analyser og tolkninger, vil studien likevel ikke la seg gjenta og kopiere med mål om å oppnå samme resultat. Det er med andre ord vanskelig å bekrefte funnene mine. Jeg har derfor valgt å fokusere på tiltak som styrker forskningens troverdighet. Å forklare hva jeg har gjort og argumentere for de metodiske valgene mine, hjelper jeg leseren til å selv vurdere hvor troverdig forskningen er. For å kunne gjengi forskningsprosessen på en best mulig måte, har jeg fortløpende dokumentert hva jeg har gjort, samt refleksjoner rundt valg jeg har tatt, i en forskningsdagbok.

For å sikre at gjenfortellingen av deltakernes perspektiver blir så riktig som mulig, har alle deltakerne fått tilsendt den delen av studien der jeg gjengir informasjon fra dem, i noen tilfeller også inkludert konteksten utsagnene brukes i, og fått anledning til å korrigere sitatene og gi tilbakemelding på om de kjenner seg igjen i mine tolkninger. Selv om mer bruk av direkte sitat ville gitt større gjennomsiktighet, har jeg valgt å parafasere enkelte sitater i framstilling av empirien fordi det gir bedre flyt i teksten.

I forbindelse med troverdighet, er det også nødvendig å adressere min egen subjektivitet. Hele forskningsprosessen, fra problemforståelse, «casing» og valg av deltakere i studien, til framstilling av data, analyse og konklusjon er påvirket av at jeg er subjektiv. Det kan for eksempel komme til uttrykk ved at jeg har fokusert på bestemte temaer under intervjuene, at jeg ubevisst har stilt ledende spørsmål, eller at jeg har tillagt utsagn fra en deltaker større betydning enn det som egentlig er passende. Når transkriberingene og dokumentene ble kodet, valgte jeg ut det jeg mente var relevant for å belyse forskningsspørsmålene mine. I denne prosessen, kan jeg ha oversett noe fordi det ikke passet med min ide om hva jeg skulle skrive om. Det er vanskelig å håndtere sin egen subjektivitet, fordi det er vanskelig å forutse og legge merke til hvordan den kommer til uttrykk. Jeg har likevel forsøkt å være oppmerksom på dette underveis, blant annet ved å være eksplisitt om ulike tolkningsmuligheter i forskningsdagboken min.

4.5 Etiske hensyn

En utfordring med intensive casestudier er at det er vanskelig å skjule deltakernes identitet (Lancaster, 2017). Jeg har spurt deltakerne hvordan de ønsker å omtales i studien og samtlige har oppgitt at det er greit at jeg omtaler de med arbeidssted og stillingstittel. Hvis jeg skulle gått lengere i anonymisering, ville det gått på bekostning av studiens troverdighet.

Alle deltakerne har fått informasjon om sine rettigheter og kontaktinformasjon som de kan bruke til å komme med spørsmål og kommentarer, både før og etter intervjuet/ene. Navn og kontaktopplysninger ble lagret på sikker server, adskilt fra øvrige data. Etter prosjektslutt, ble datamaterialet med personopplysninger slettet. Studien er registrert og godkjent i Universitetet i Bergen sitt system for risiko og etterlevelse.

5 EMPIRISK BESKRIVELSE AV PERSPEKTIVER PÅ BEFOLKNINGSVEKST

I dette kapitlet bruker jeg dataen fra intervjuene og plandokumentene til å presentere og argumentere for noen hoved-narrativer om hvordan de ulike planaktørene forholder seg til vekst og fremtid, og om implikasjonene av regionaliseringsprosesser. Med narrativ, mener jeg argumentasjon, logikk og sammenhengen i hvordan det argumenteres. Narrativene bygger på teorien som er presentert i det teoretiske rammeverket (kapittel 3), og er grunnlag for senere drøfting og diskusjon av de tre forskningsspørsmålene.

Først, tar jeg for meg perspektiver på befolkningsveksten i Ås (kapittel 5.1), og i Oslo og Akershus (kapittel 5.2). Så presenterer jeg empiri som handler om befolkningsvekst som diskusjonstema, og håndtering av usikkerhet og framskrivinger, og ser på hvordan dette kan være et uttrykk for deltakernes fremtidsforståelse (kapittel 5.3 og 5.4). Til slutt, presenterer jeg empirien som handler om regionaliseringsprosesser og hvordan disse kan påvirke tilnærming til og beslutninger om befolkningsvekst i planlegging (kapittel 5.5 og 5.6), før jeg oppsummerer med utgangspunkt i forskningsspørsmålene mine (kapittel 5.7).

5.1 Perspektiver på befolkningsvekst i Ås

Jeg har etablert at boligbygging er den sentrale vekstfaktoren i Ås, og at kommunen kan påvirke mengden boligbygging gjennom å sette av områder til boliger i kommuneplanens arealdel og vedta reguleringsplaner med boligformål. I dette kapitlet, vil jeg belyse hvordan kommunen begrunner valg om å legge til rette for boligutvikling, hva som gjør at de antar at boligene som bygges faktisk fylles opp og hvilke grunner ulike aktører har for å ønske seg vekst i Ås. Dette tar opp i seg spørsmålet om befolkningsvekst oppleves som noe påført (altså vekst som ikke er valgt, men som er en del av situasjonen og som man må håndtere) eller om det er knyttet til en form for visjon. Først, ser jeg på hvordan befolkningsvekst framstilles i kommuneplanene til Ås for 2015-2027 og 2022-2034.

5.1.1 Hvordan framstilles befolkningsvekst i Ås: kommuneplanen 2015:2027

Planstrategien for perioden 2013-2015 (Ås kommune, 2013) omtaler befolkningsvekst som en av de viktigste utfordringene i den kommende kommuneplanperioden, med henvisning til befolkningsframskrivinger fra SSB (som er omtalt i kapittel 2.3.1) Planstrategien beskriver at den forespeilede befolkningsveksten fører til et *behov* for å vurdere nye arealer til blant annet bolig.

I KPS blir befolkningsutvikling omtalt som noe kommunen ønsker seg og kan påvirke (Ås kommune, 2015). Det står at «[k]ommunen vil legge til rette for nye innbyggere», men at befolkningsveksten må tilpasses blant annet tjenestetilbud og kollektivinfrastruktur (Ås kommune, 2015, s. 7, min kursivering). For å få til dette, må befolkningsveksten styres og reguleres «slik at den ikke overskrider kommunens evne til å opprettholde tjenestetilbud med en akseptabel kvalitet» (Ås kommune, 2015, s. 12). Det blir også nevnt at høy befolkningsvekst kan ha negative konsekvenser for miljø- og samfunn.

Planbeskrivelsen til KPA omtaler et måltall for befolkningsvekst i planperioden, på 2% i året (Ås kommune, 2016b, s. 24). Det er uklart om målet er utledet av framskrivninger eller om det er knyttet til et ønske om en bestemt type utvikling.

5.1.2 Hvordan framstilles befolkningsvekst i Ås: kommuneplanen 2022-2034

Både SSB-framskrivningen og framskrivningene fra Kompas som brukes i kommuneplanen for 2022-2034 er nedjustert sammenlignet med tidligere år (se kapittel 2.4.1.). I planstrategien for 2021-2024 står det at den lave(re enn forventet) befolkningsveksten utfordrer kommunens økonomi, og det er derfor viktig å få «planavklarte og byggeklare arealer som bidrar til befolkningsvekst» (Ås kommune, 2020, s. 12). Det står også at «når antall innbyggere øker, øker behovet for arealer til bl.a. boliger» (Ås kommune, 2020, s. 11). Disse påstandene bygger tilsynelatende på motstridende logikk.

Kommuneplanen fra 2022 (se Ås kommune, 2022b; 2022a) har ingen målsatt befolkningsvekst eller strategier som handler om omfanget av vekst. I stedet for, omtales befolkningsveksten som en del av konteksten som kommunen planlegger i. Kommunen beskriver at siden «[b]åde utbyggingstakten og den fremtidig demografisk sammensetning er usikker» må de «ta høyde for» en årlig vekst på mellom 1,1% (SSB sitt middelvekstalternativ) og 1,9% (Kompas-framskrivningen) i perioden 2020-2035 (Ås kommune, 2022b, s. 8).

5.1.3 Deltakernes perspektiver på befolkningsvekst i Ås kommune: Vekstpotensial og visjoner om vekst

På spørsmål om hva som er årsaken til at Ås skal vokse, eller bakgrunnen for målet om vekst, peker deltakerne i studien min på en blanding av framskrivninger (SSB-sine framskrivninger og kommunens egen Kompas-framskriving) og forhold i og utenfor kommunen som gir et vekstpotensial. Noen deltakere gir uttrykk for at det handler mer om en *antakelse* om at Ås vil vokse enn at vekst er noe man *aktivt velger*. Plansjefen i Ås forteller for eksempel at veksten kommunen planlegger for, «er mere antakelser om vekst vi tror vi får, enn at det er et

tydelig klart mål». Andre er tydelige på at det viktigste er hvordan man velger å respondere på framskrivingene, spesielt gjennom boligprogrammet.

Med utgangspunkt i data fra intervjuer med politikere og planleggere i Ås og på regionalt nivå, har jeg identifisert tre overordnede begrunnelser for/årsaker til hvorfor Ås vokser eller skal vokse. Disse narrativene om befolkningsvekst er med på å informere planvedtak og dermed også beslutningene om vekst. Begrunnelsene inneholder elementer av både 'vekst som visjon' og 'vekst som kontekst'. I noen tilfeller kan den samme forklaringen på befolkningsvekst være et argument både for at veksten er noe kommunen *må* legge til rette for og for at det er noe kommunen *ønsker å* legge til rette for.

De tre begrunnelsene for befolkningsvekst er:

- 1) Det er en kraftig vekst i byregionen rundt Oslo som Ås tar del i. Det medfører at alle boliger som blir bygget i Ås, også blir flyttet inn i.
- 2) Jernbanestasjonen og universitetscampusen til NMBU gjør at det er attraktivt å etablere seg i Ås.
- 3) Kommunen kan påvirke omfanget av befolkningsvekst. Herunder er det ulike argumenter for hvorfor kommunen bør, og ikke bør, ha stor befolkningsvekst.

Det er verdt å merke at flere også nevner en fjerde årsak til vekst, som er knyttet til forhold som antall barnefødsler, hva slags husholdninger som flytter inn i boligene og generasjonsskifter i eneboliger. Plansjefen i Ås forteller at dette genererer ganske mye vekst, men at kommunen i liten grad kan styre denne veksten.

Årsak til befolkningsvekst 1: Ås tar del i veksten i byregionen.

Flere sporer veksten i Ås tilbake til en generell sentraliserings- og urbaniseringstrend, både globalt og i byregionen rundt Oslo spesifikt. 'Oslo-veksten' blir sett på som en del av konteksten som kommunen planlegger, og tar strategiske beslutninger, i. Uttrykk som «veksttrykk» og «pressområde» går igjen i datamaterialet fra intervjuene. Flere av deltakerne i studien min uttrykker at hvis man bygger en bolig i Ås, er det ikke vanskelig å få solgt den. En av planleggerne i Ås bemerker samtidig at selv om Ås er «geografisk heldige» som får ta del i Oslo-veksten, legger også statusen som en regional by noen «føringer og forventninger til hvordan veksten skal tas, og hvor mye». Nærhet til Oslo er altså ikke nødvendigvis bare positivt i den forstand at det gir muligheter for vekst, den kan også medføre noen

forventninger om at Ås kommune skal legge til rette for stor befolkningsvekst gjennom knutepunktfortetting– som ikke nødvendigvis er i tråd med politikerne i Ås sine ønsker.

Årsak til befolkningsvekst 2: Universitetet og jernbanen gir vekstpotensial.

Den andre gruppen av begrunnelser for veksten i Ås knyttes til tilstedeværelsen av universitetscampusen og jernbanen - store statlige investeringer som gjør det mer attraktivt å etablere seg i Ås. Flere av deltakerne beskriver at det er nettopp universitetet som skiller Ås fra andre sammenlignbare steder som Vestby og Eidsvoll. Plansjefen i Ås oppsummerer det slik:

[V]i har en antakelse om vekst, og bakgrunnen for den antakelsen er de to store driverne som er campus, som vokser, og Follobanen, som gir Ås et veldig mye bedre [transport-]tilbud. Og det bidrar til at vi antar at det vil bli veldig mye mer attraktivt å etablere seg i Ås, både med tanke på boliger og arbeidsplasser. Og får vi flere arbeidsplasser til Ås, vil det [føre til] at flere ønsker å bo her.

Videre, kan hun fortelle at politikerne har vært med på å vedta en reguleringsplan for campusutvidelsen i Ås og at de har «stått på» for Follobanen og for flere togavganger. Plansjefen tolker dette som et uttrykk for at politikerne ønsker vekst, men påpeker også at det er politisk uenighet om hvilket omfang av vekst disse investeringene burde medføre. De to andre kommuneplanleggerne er av samme oppfatning. Begrunnelsene for vekst som handler om at Ås har universitet og jernbanestasjon har altså elementer av både visjon og kontekst. Visjon, i den forstand at dette er investeringer som politikerne i Ås ønsker, og jobber for å få gjennomført, og kontekst i den forstand at det til en viss grad er forhold som kommunen ikke kan styre.

Årsak til befolkningsvekst 3: Befolkningsveksten kan påvirkes. Argumenter og mot vekst.

Kommunen med på å styre befolkningsutviklingen gjennom politiske vedtak av areal- og reguleringsplaner med boligformål. En av planleggerne i Ås understreker at «[det ikke er] tilfeldighetene som gjør at vi vokser der vi vokser, men at vi faktisk legger inn [boligområder i kommuneplanen] og dette blir vedtatt politikk». Plansjefen i Ås mener at det å legge ut nye boligområder handler om å finne en balanse mellom å se på framskrivingene og at kommunen har et ønske om å vokse, og at det ikke en ren respons på SSB-framskrivingene. Selv om flere av deltakerne i studien trekker frem at Ås aldri har behøvd å jobbe aktivt for å trekke til seg folk, har de flere grunner til at de ønsker befolkningsvekst - altså at de ønsker å bygge flere boliger som folk kan flytte inn i.

En av grunnene er at høy konkurranse om boliger kan føre sterk boligprisvekst, som kan få uheldige boligsosiale konsekvenser. Resonnementet er at flere boliger vil føre til lavere boligpriser.

En annen grunn til å ønske seg vekst, handler om at det gir forutsigbarhet for fremtidige investeringer. En av planleggerne i Ås forteller at

Vi må sørge for at det kommer flere innbyggere som betaler skatt for at vi skal klare å dekke inn investeringene våre. Så vi må gjøre noen aktive handlinger for å få folk til å ville bo her [og] for å få næringslivet til å etablere seg.

Flere trakk frem utvidelsen av barneskolene Åsgård og Rustad som et eksempel på infrastruktur som er overdimensjonert i forhold til dagens behov og fortalte at kommunen trenger flere skatteinntekter for å dekke inn disse investeringene. De tre lokalpolitikere gir uttrykk for at vedtakene om å investere i store skoler har gjort kommunen avhengig av befolkningsvekst. Politikeren fra SV bruker begrepet «sti-avhengighet». Slike formuleringer kan tyde på at det økonomiske motivet for vekst (knyttet til å dekke opp for store investeringer) ikke nødvendigvis betyr at politikere ønsker vekst som sådan, men heller at de ønsker at kommunebudsjettet ikke skal gå i minus - altså er vekst middelet, og ikke målet. Samtidig påpeker SV-politikeren at det å investere i store skoler også kan tolkes som et uttrykk for et ønske om vekst og på den måten knyttes til en visjon.

En tredje grunn til å ønske seg vekst i Ås, knyttes til et ønske om vekst og utvikling på bestemte steder utenfor vekstområdet (Ås tettsted) som er pekt ut i ATP'en. Plansjefen i Ås forteller at «kommunen [her i kontrast til regionale myndigheter] tenker at 'vi skal støtte opp omkring den infrastrukturen som kommunen har investert i', og 'vi vil ha levende lokalsamfunn rundt omkring'». Dette argumentet har tydelige elementer av visjon i seg. Plansjefen forteller videre at ønsket om utvikling i *hele kommunen* er særlig utbredt blant politikere. Intervjuene jeg gjorde med politikere underbygger denne påstanden. Hun påpeker videre at politikere ønsker at det avsettes boligområder, uten at det nødvendigvis sees i sammenheng med det samlede veksttallet i kommunen:

[Politikere] ønsker vekst i Kroer, for eksempel, og da må det tilrettelegges for boligområder der. Men det at politikere ønsker vekst i Kroer er nødvendigvis ikke koblet mot et mål om 2% befolkningsvekst per år. Fordi de har et ønske om at det bør, i tillegg til i Ås sentrum, være vekst andre steder.

Det politiske mindretallet som ikke ønsker så mye befolkningsvekst begrunner dette med at de ønsker å bevare Ås, spesielt Ås tettsted, sin stedsidentitet som en bygd, som blant annet

kjennetegnes av at det er eneboligområder og kulturlandskap tett opp mot sentrum. Dette er en verdi som også planleggerne gir uttrykk for at de er bevisste på.

5.2 Perspektiver på befolkningsvekst i Oslo og Akershus

Som en regional strategisk temaplan for areal og transport, har ikke ATP'en som verktøy den samme muligheten til å påvirke omfanget av befolkningsvekst som kommuneplanen i Ås har (spesielt KPA). Likevel, det er mulig å finne igjen narrativet hvor befolkningsvekst er del av en kontekst og narrativet hvor befolkningsvekst kan påvirkes – i Oslo og Akershus' tilfelle gjennom å gjøre regionen mer attraktiv.

5.2.1 Hvordan omtales befolkningsvekst i regional plan for areal og transport?

Framskrivinger som viser en stor vekst, både i befolkning og arbeidsplasser, er en sentral del av utfordringsbildet som tegnes opp i planprogrammet og planstrategien til den regionale planen for areal og transport (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2012a; 2012b). Planstrategien slår fast at det er konsekvensen av, og tilretteleggingen for, veksten som er det «sentrale utgangspunktet» for at de skal lages en felles areal- og transportplan (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2012a, s. 8). I ATP'en står det at «[a]lle analyser viser at Akershus og Oslo vokser kraftig og at veksten kommer til å fortsette», og videre at dette krever et «mer forpliktende samarbeid» og en «kursendring» (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015, s. 10). Antakelsene om fremtidig vekst er altså en viktig del av bakgrunnen for Plansamarbeidet.

Målene i ATP'en er hentet fra Osloregionen sin areal- og transportstrategi fra 2008 (se lister med mål i Akershus fylkeskommune og Oslo kommune, 2015, s. 9). Det er tre hovedmål: ett som handler om at regionen skal være konkurransedyktig og bærekraftig, ett om arealeffektivitet og ett om et effektivt og tilgjengelig transportsystem. Det er også et underordnet mål som adresserer omfanget av befolkningsvekst mer eksplisitt, som er å «legge til rette for en sterk fremtidig vekst i befolkningen».

5.2.2 Deltakernes perspektiver på vekst i Oslo og Akershus: Vekst som kontekst og målet om konkurransedyktighet

Samtlige av deltakerne fra det regionale plannivået gir uttrykk for at Plansamarbeidet har vært mest innrettet mot hvordan befolkningsveksten skal håndteres, og ikke mot omfanget av veksten i seg selv. Slik jeg tolker det, har tanken om at Oslo og Akershus kommer til å vokse har vært en del av grunnlaget (et premiss) for de faglige og politiske visjonene i planen.

Fylkespolitikerne fra Viken påpeker det samme. Dette til tross for at ATP'en har en målsetting om at regionen skal være konkurransedyktig, som jeg tolker som et uttrykk for et ønske om vekst.

At det er vedvarende vekst i Oslo og Akershus, blir av de fleste deltakerne i studien min sett på som et faktum som man må forholde seg til, på lik linje med befolkningsveksten i Osloområdet for øvrig. Flere viser til boligpriser som en indikator på at mange ønsker å bosette seg i sentrale strøk. På spørsmål om hva som er bakgrunnen for at byregionen rundt Oslo vokser, peker deltakerne på en rekke forhold som i stor grad er utenfor regionale planmyndigheter sin kontroll, for eksempel globale urbaniseringstrender, innvandring og nasjonale samferdselsprioriteringer. Den tidligere fylkespolitikeren fra Senterpartiet påpekte også hvordan det over tid har blitt regnet som samfunnsøkonomisk lønnsomt å prioritere samferdselsinvesteringer rundt regionbyer og at dette har påvirket, og blitt påvirket av, arbeidsplasslokalisering.

Selv om befolkningsvekst er en viktig del av konteksten og rammene for den regionale planen, mener jeg det er mulig å stille spørsmål ved hvor vesentlig det konkrete *omfanget* av befolkningsvekst i Oslo og Akershus egentlig er for målene og strategiene i ATP'en. Avdelingssjefen for kommunale planer i Viken understreker at «prinsippene i [den regionale] planen er like viktig, like levedyktige og like vesentlige [uavhengige av om veksten blir annerledes enn man hadde forestilt seg]». Han utdyper videre at «å forsøke å konsentrere veksten for å skape grunnlag for god stedsutvikling er like gyldig om veksten er liten eller stor».

Målsettingen om å være en konkurransedyktig region står i kontrast til framstillingen av ATP'en som en plan som ikke har til formål å påvirke omfanget av befolkningsvekst. Lederen av plansekretariatet som utarbeidet den regionale planen forteller at

I den regionale planen var det en målsetting om at Oslo og Akershus, [skulle] bli en konkurransedyktig region i Europa. Det var et viktig mål, [...] fordi man ønsket vekst. Både næringsvekst og befolkningsvekst, men også at den veksten var fordelt på en bærekraftig måte.

Med unntak av deltakeren fra Osloregionen IPR, er det imidlertid ingen av de andre som jeg intervjuetsom som trekker fram konkurransedyktighet i forbindelse med ATP'en, verken på eget initiativ eller ved mer direkte spørsmål om målsettinger/ønsker om vekst i planen.

5.3 Diskusjoner om vekst i Ås kommune – mest fokus på ‘hvor’ og ‘hvordan’ og lite på ‘hvorfor’

På spørsmål om deltakerne har deltatt i diskusjoner om befolkningsvekst, svarer deltakerne fra kommunen og fylkeskommunen at det har de, og at diskusjonene stort sett har handlet om hvor befolkningsveksten skal plasseres og hvordan den skal håndteres, og ikke om årsakene til veksten.

En av planleggerne i Ås forteller at omfanget av befolkningsvekst er et stadig tilbakevendende tema i Ås, men at det ikke er «sånn at vi sier at vi legger opp til en diskusjon om ønsket befolkningsvekst», før hun legger til at «det kommer opp i diskusjoner i andre saker om, som rullering av kommuneplanen eller utarbeidelse av reguleringsplaner». Et eksempel på en reguleringsplan som har ført til mer prinsipielle diskusjoner om vekst er reguleringsplanen for nye Åsgård skole. Lokalpolitikeren fra MDG forteller at Åsgård skole har blitt et viktig premiss for spørsmålet om hvor mye befolkningsvekst kommunen skal ha, fordi «det var ... da vi satte lista. Og nå som vi har satt den lista så er det sånn at vi bare må vokse for å tjene de de midlene [som vi trenger for å finansiere investeringen].»

I tillegg til at befolkningsvekst er tema i saker som rullering av kommuneplan og utarbeidelse av reguleringsplaner, forteller Lokalpolitikeren fra FrP at kommunestyret også diskuterer befolkningsvekst i forbindelse med årsbudsjett og langtidsbudsjett. Han forteller også at de diskuterer befolkningsvekst i partigruppen, da gjerne i forbindelse med bekymringer om boligpriser og kommuneøkonomi, og i forbindelse med spørsmål om når man får ferdigstilt vedtatte og påbegynte byggeprosjekter. I tillegg, diskuterer både kommunestyret og partigruppen hvor i kommunen befolkningsveksten skal komme, og hvordan den skal utformes helt konkret og fysisk. De andre politikerne forteller om lignende diskusjoner fra sine partigrupper.

I forbindelse med diskusjoner om vekst, er det også interessant å se på diskusjoner om befolkningsframskrivingene. En av planleggerne i Ås kommune forteller at lokalpolitikerne og kommuneadministrasjonen forholder seg til framskrivinger på litt ulike måter:

[D]et disse tallene [SSB- og Komaps-framskrivingene] sier oss, er at vi må ta høyde for en befolkningsvekst på mellom 1,1 og 1,9% [i året]. Det blir ofte koblet opp mot at vi har en målsetting om å vokse, men fra kommunedirektøren side, som jeg representerer, sier tallgrunnlaget oss noe om hvilken befolkningsvekst vi kan forvente. Altså, vi forholder oss ... til et faktagrunnlag, men det blir veldig fort politikk av det. Så da sier politikerne at de er enige eller uenige i at vi skal vokse så og så mye.

Holdningen til vekst som noe kommunen 'må forholde seg til' virker å være mest representativt for kommunedirektøren (planleggerne) sin argumentasjon, mens tanken om at vekst er noe man kan og burde påvirke (i den ene eller andre retningen) er mer utbredt blant politikerne. Det virker med andre ord å være ulike forståelser av årsaken til befolkningsvekst, uten at jeg har funnet tegn til at dette er noe som diskuteres eksplisitt.

5.4 Håndtering av usikkerhet og bruk av framskrivinger som et uttrykk for fremtidsforståelse

Gjennom å se på hvordan planaktørene omtaler sitt eget syn på usikkerhet og egen tiltro til befolkningsframskrivinger, samt hvordan planaktørene bruker framskrivinger i planprosesser, kan jeg tolke hvordan planaktørene forstår fremtiden på et mer generelt nivå. I tillegg er det relevant å se på hvordan forholdet til framskrivinger og usikkerhet kommer til uttrykk i plandokumentene, siden de er skrevet av de samme aktørene. I dette kapittelet presenterer jeg først hva deltakerne i studien selv forteller om sitt eget syn på fremtiden, før jeg ser nærmere på konkrete usikkerhetsmomenter i planlegging av befolkningsutvikling, på håndtering av usikkerhet og på bruk av framskrivinger.

5.4.1 Fremtiden er usikker, og mer nå enn før

På spørsmål om deres forhold til fremtid og usikkerhet, uttrykker samtlige av deltakerne på ulike måter at det ikke er mulig å ha sikker kunnskap om fremtiden og at framskrivinger er usikre og bygger på antakelser. Planleggerne i Ås forteller at dette er noe administrasjonen i Ås er svært opptatte av å formidle til politikerne. Deltakerne i studien min mener at årsaken til at det er vanskelig å forutse fremtidig utvikling er at det er svært mange faktorer som kan påvirke hvilken retning samfunnet utvikler seg i. Med andre ord: fremtiden er usikker fordi samfunnet er komplekst. Flere trakk frem koronapandemien og krigen i Ukraina som eksempler på hendelser som påvirker planlegging, men som kommunen og fylkeskommunen verken kunne forutse at skulle skje, eller kan forutse hvordan vil påvirke lokal og regional planlegging.

Flere poengterer også at det er vanskeligere å forutse hva som vil skje jo lengere tidsperspektiv man har. I tillegg, påpeker plansjefene i Ås og i Viken at fremtiden oppleves som mer usikker nå enn den var før. Avdelingssjefen for kommunale planer i Viken forteller at endringer og utvikling skjer raskere nå enn tidligere. Samtidig påpeker han at selv om endringene er store, er de største utviklingstrendene likevel stabile og på den måten er det fremdeles mye som er relativt forutsigbart.

De fleste deltakerne fikk direkte spørsmål om de har vært med på teoretisk funderte/prinsipielle diskusjoner om hva tid og fremtid er og om usikkerhet, enten som del av en gruppe planleggere, i kommunestyre/-utvalg, formannskap, i partigruppe eller i andre sammenhenger. Deltakerne gir uttrykk for at de er oppmerksomme på at fremtiden er mer eller mindre uforutsigbar, og på hvilke implikasjoner dette har for planlegging. Dette er noe de har med seg underbevisst, men temaet er ikke oppe til diskusjon.

5.4.2 Ontologisk og epistemisk usikkerhet knyttet til fremtidig befolkningsutvikling: eksempler fra Ås

Felles for Ås og for byregionen er den ontologiske usikkerheten knyttet til at det ikke er mulig å ha sikker kunnskap om fremtiden fordi samfunnet er komplekst. Mens beskrivelsene av usikkerhet og årsakene til usikkerhet i byregionen er generelle og overordnede, har deltakerne fra Ås også pekt på flere spesifikke forhold som gjør at det er vanskelig å forutse fremtidig befolkningsutvikling i kommunen, blant annet knyttet til bruk av Kompas-modellen.

Mye av usikkerheten om fremtidig befolkningsutvikling i Ås knyttes til at det er vanskelig å forutse når, og hvor stor andel av, boligprogrammet som realiseres og hvem som flytter inn i boligene. Planleggeren i Ås som jobber med Kompas-beregningene oppsummerer det slik:

For det første så vet vi ikke hvor mange boliger som vil bli bygget, vi har jo bare anslag. [...] Vi ser på et sånt gult område³ på kommuneplanen og tenker 'jaa, kanskje 200-300 boliger'. Så kommer utbygger, lager en konkret plan, og så kan det bli noe over eller under det. [...] [Og] vi vet aldri når de boligene faktisk blir flyttet inn i, det anslår vi basert på vage signaler fra utbygger og når en eiendom [kommer til å bli] solgt til eiendomsutbygger - så det er også et sånt usikkerhetsmoment. Et annet usikkerhetsmoment er at vi vet ikke hvem som flytter inn.

Hvem som flytter inn ledige boliger i Ås er en del av «den fjerde årsaken til vekst», som jeg nevnte i kapittel 5.1.3. Selv om disse usikkerhetsmomentene er kjente for kommunen, har de likevel ikke mulighet til å forutse hva som vil skje. I tillegg til usikkerheten som sikker, er det usikkerhet knyttet forhold som kommunen ikke er kjent med.

Det er også usikkerhet knyttet til datakvalitet og til beregningsmetodene i Kompas-modellen. Dette er et eksempel på epistemisk usikkerhet, siden usikkerheten kan reduseres ved å hente inn mer data. Planleggeren som jobber med Kompas-framskrivingene i Ås, fortalte at

³ I kommuneplanens arealdel, betyr gul farge arealformål boligbebyggelse.

«Kompas er et veldig teknisk avansert verktøy. [...] Du kan justere på dødeligheten, fruktbarheten, dødssannsynlighetsraten og veldig mange sånne tekniske ting. Og jeg som jobber med befolkningsframskrivinger ... intensivt to uker i året, har ikke forutsetningene for å gå inn å overprøve det Kompas legger til grunn by 'default'»

Ifølge planleggeren kan noe av usikkerheten knyttes til hvem som flytter inn i nye boliger, for eksempel i de planlagte blokkleilighetene i Ås sentrum. Denne konkrete usikkerheten vil reduseres med årene etter hvert som nye kjøpere i de første byggetrinnene melder flytting i folkeregisteret til Ås kommune.

5.4.3 Om hvordan usikkerheten håndteres

Både lederen av plansekretariatet som arbeidet med ATP'en og avdelingsleder for kommunale planer i Viken legger vekt på at ATP'en er en plan med prinsipper som er robust mot endringer og usikkerhet. Å lage en plan som ikke er avhengig av at vekstframskrivingene slår til eller treffer nøyaktig, kan være en bevisst måte å håndtere kompleksitet og ontologisk usikkerhet på.

Ås kommune er mer avhengige av at framskrivingene treffer enn Plansamarbeidet er, siden kommunen bruker framskrivingene som utgangspunkt for å planlegge investeringer i infrastruktur og for å dimensjonere kommunen sitt tjenestetilbud. Samtidig er kommunen bevisste på at de ikke kan anta at framskrivingene treffer nøyaktig. Plansjefen i Ås påpeker at «vi må tenke at vi må lage en robust plan, fordi det er såpass mye usikkerhet fram i tid». Ett eksempel på hvordan kommunen arbeider for å lage robuste planer, er at de ser på differansen mellom Kompas-framskrivingen og SSB sitt middelvekstalternativ som et mulig utfallsrom for befolkningsvekst, og planlegger for at den reelle veksten blir et sted mellom de to framskrivingene.

Planleggeren som arbeider med Kompas-framskrivingene forklarer at for å håndtere usikkerheten om fremtidig befolkningsutvikling, utarbeider kommuneadministrasjonen i Ås et notat hvor de redegjør hvordan Kompas-modellen fungerer og for noen usikkerhetsmomenter som det er viktig at politikerne er oppmerksomme på. I tillegg, nedjusterer kommunen boligprogrammet med 25% (slik at hver enkelt bolig blir til 0.75 bolig), fordi de har erfart at boligprogrammet har vært overambisiøst og fordi de tidligere har overvurdert hvor raskt byggeprosjekter blir ferdigstilt.

Noen av politikerne uttrykker at de håndterer usikkerheten knyttet til framskrivingene ved at de forholder seg mer til «hva de vil» enn til selve framskrivingene. Politikeren fra MDG er blant disse:

Hvis vi legger til grunn at det bygges og at det er vekstkraft nok til å bygge en del, så er vårt spørsmål egentlig 'hvor mye vil vi at Ås skal vokse?' [...] Heller enn 'er prognosen rett?'

Selv om fremtiden er uforutsigbar, understreker flere av deltakerne i studien min at det er viktig at kommunen er forutsigbare overfor egen befolkning og utbyggere. Behovet for å være forutsigbar gjør at det er vanskelig å håndtere usikkerhet ved å for eksempel drive med skrittvis planlegging eller å improvisere. En av kommuneplanleggerne forteller at «det betyr noe for et lokalsamfunn at du vedtar mål som innebærer en type utvikling, [for] da setter du i gang store, tunge planprosesser og investeringsprosesser for å nå det målet». SV-politikeren ser dette i sammenheng med at man ønsker å skape troverdighet og langsiktighet i det man gjør politisk, og tilføyer at selv om man har mulighet til å endre planene hvis man ser at fremtiden ikke blir som man hadde antatt, så ønsker man ikke å gjøre det, fordi det «skaper en uforutsigbarhet for alle».

5.4.4 Fremtiden blir forsøkt predikert, men kan også påvirkes

Både Ås sine kommuneplaner og den regionale planen for areal og transport viser til rendemografiske framskrivninger av blant annet befolkningsutvikling. I teorien, uttrykker bruk av slike framskrivninger en forståelse av fremtiden som et uunngåelig resultat av nåtiden (Dreborg, 1996). Det er imidlertid flere formuleringer i plandokumentene som nyanserer bildet av at planaktørene utelukkende velger å redusere kompleksiteten til enkle framskrivninger.

For det første, hvis vi legger til grunn at planlegging handler om å endre noe for at det skal bli bedre i fremtiden, kan planenes eksistens i seg selv tolkes som et uttrykk for at planaktørene tenker at det er mulig å påvirke fremtiden – hvis ikke hadde det ikke vært noen hensikt med å planlegge. Samtlige av planene uttrykker, mer eller mindre eksplisitt, en intensjon om å påvirke fremtidig utvikling. Planstrategien til ATP'en omtaler for eksempel flere alternative utviklingsmuligheter og drøfter hva som vil skje hvis man går videre med de ulike alternativene (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015, s. 23-27). I planstrategien ti Ås for 2021-2024 omtales tilrettelegging for boligbygging som en forutsetning for fremtidig befolkningsvekst (Ås kommune, 2020, s. 12).

For det andre, i tillegg til at planaktørene framstår bevisste på at deres handlinger i nåtiden kan påvirke fremtiden, er det mulig å finne tegn til at planaktørene er bevisste på at deres antakelser om fremtiden er med på å påvirke handlinger i nåtiden. Dette er spesielt tydelig i forarbeidene til ATP'en, hvor framskrivinger som viser vekst i personbiltransport brukes som argument for at det er behov for et trendbrudd i innbyggernes transportvaner (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2012a; 2012b).

Et tredje argument for at planaktørene egentlig har en A-tidsserieforståelse til tross for at de bruker framskrivinger er at framskrivingene omtales som usikre. I forordet til ATP'en, står det for eksempel at «[p]lanen skal være robust for en usikker fremtid, samtidig som den må tilpasses og videreutvikles i kommende rullinger» (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015, s. 3). I Ås sin kommuneplan fra 2022, står det at kommunen tror at den årlige befolkningsveksten kommer til å bli et sted mellom estimatene i SSB- og Kompas-framskrivingene (Ås kommune, 2022b), men at de ikke vet nøyaktig hvor stor den reelle veksten vil bli. I Ås, ser det også ut til at det har vært en endring i synet på hvor ukjent og uforutsigbar fremtiden er mellom 2015 og 2021, der fremtiden blir sett på som mer uforutsigbar nå enn tidligere. I planstrategien fra 2021, står det at vi er inne i en tid hvor endringer skjer stadig raskere, at risikobildet som kommunen må planlegge for er i endring, og at fremtidige (ukjente) endringer i kommunens tjenesteutføring fører til behov for mer fleksible tjenestebygg (Ås kommune, 2020). Jeg finner ikke igjen lignende formuleringer i planstrategien fra 2013.

5.4.5 Hvordan bruker deltakerne framskrivingene? Framskrivinger som utgangspunkt, verktøy og målsetting

Det er ikke gitt at sammenhengen mellom hvordan deltakerne uttrykker sin fremtidsforståelse og sitt syn på usikkerhet og hvordan de forholder seg til og bruker framskrivinger er en logisk med utgangspunkt i teorien om tid og fremtidsforståelse som jeg presenterte i kapittel 3.4.1. Basert på datamaterialet fra intervjuene har jeg identifisert tre måter å forholde seg til befolkningsframskrivinger på: (1) som et utgangspunkt for planlegging, (2) som et verktøy, og (3) som en målsetting. De tre perspektivene på framskrivinger bygger delvis på hverandre og er ikke gjensidig utelukkende.

Planleggerne i Ås, og flere av politikerne, understreker at hva slags informasjon framskrivingene kan gi, kommer an på hva slags data de baserer seg på. I denne sammenhengen, er det derfor viktig å skille mellom Kompas-framskrivingene (hvor

boligtilbud er den sentrale vekstfaktoren) og SSB sine framskrivinger (som er rendemografiske).

Perspektiv på befolkningsframskrivinger 1: Framskrivinger som utgangspunkt for planlegging

Selv om det er enighet om at SSB-framskrivingene ikke er treffsikre, får jeg likevel inntrykk av de oppfattes som et viktig holdepunkt, både i Ås og i Plansamarbeidet. Plansjefen i Ås omtaler framskrivinger som en «pekepinn og et grunnlag for diskusjon». Sjefsarkitekt på NMBU, og tidligere medlem av sekretariatet i tenketanken Ås2040, tenker at framskrivinger tvinger kommunen til å ta et aktivt standpunkt om fremtidig befolkningsutvikling:

[D]et spennende og litt skumle med befolkningsframskrivinger er at de de til en viss grad legger føringer for hva som blir. [...] Så blir jo et spørsmål: skal vi legge til rette for det, eller skal vi hindre det? Man blir tvunget til å være aktiv.

Plansjefen i Ås forklarer at kommunens administrasjon bruker SSB-framskrivingene som et grunnlag overfor politikerne for å begrense antallet nye boligområder i kommuneplanen når den skal rulleres. Dersom administrasjonen for eksempel ser at politikerne vil legge til rette for flere boligområder enn det SSB-framskrivingene tilsier at det er behov for, eller mer befolkningsvekst enn det kommuneadministrasjonen mener at kommunen har kapasitet til å ta imot, så er det viktig for administrasjonen å si ifra om det.

Fylkespolitikeren fra Senterpartiet mener at det er mulig å velge hvordan man skal forholde seg til framskrivingene, både på lokalt og regionalt nivå:

Prinsipielt tenker jeg at [framskrivinger] er noe man må forholde seg til, ... men samtidig tenker jeg at man må forholde seg til det på en måte at 'det er ikke en fasit, det er ... en tenkt vekst', men det er viktig å ha det med i planlegging.

Forståelsen av at framskrivingene ikke er en fasit på fremtidig utvikling, men et utgangspunkt for å fatte politiske beslutninger om hva slags vekst man vil legge til rette for, er i tråd med en A-tidsserieforståelse av fremtiden der fremtidig utvikling ikke er forhåndsbestemt, men kan påvirkes av handlinger i nåtiden.

Perspektiv på befolkningsframskrivinger 2: Framskrivinger som verktøy – «det beste vi har»

Framskrivingene beskrives av mange (både planleggere og politikere) som 'usikre, men det beste verktøyet vi har'. En av planleggerne i Ås sa for eksempel at Kompas-framskrivingene er «det beste verktøyet vi har for å lage framskrivninger på skolekrets nivå.» Han påpeker

også administrasjonen har «jobbet veldig hardt med å presisere at ‘det er det beste vi kan komme med’, men [at politikerne] må ta det med en viss klype salt.».

Flere av deltakerne i studien min trekker fram at den viktigste funksjonen til framskrivinger er å hjelpe kommunen med å vurdere fremtidig behov for infrastruktur (skolekapasitet, vei, avløp osv.). Dette er også beskrevet i KPS fra 2022 (se Ås kommune, 2022b, s. 7).

Perspektiv på befolkningsframskrivinger 3: Framskrivinger som målsetting

Når befolkningsframskrivingene brukes for å dimensjonere infrastruktur, kan det ende opp med at framskrivingene oppleves som en målsetting for vekst. Når kommunen har investert i infrastruktur rundt omkring i kommunen, er det økonomisk lønnsomt å utnytte denne kapasiteten. Ås kommune sin investering i Åsgård og Rustad barneskoler kan være eksempler på dette. Plansjefen i Ås forteller at: «når disse skolene først er bygget [...], er det dyrt å ikke utnytte den kapasiteten som ligger der», og at det «sånn sett er viktig å få fortgang i veksten, nettopp for å fylle disse ledige kapasitetene med barn.»

5.5 Regionene blir større, og systemene mer integrerte

Deltakerne fra Ås er opptatte av at Ås kommune er tett knyttet sammen med resten av byregionen rundt Oslo, siden det er korte reisetider mellom ulike steder i byregionen. Dette fører til at planlegging i Ås ikke kan forstås uavhengig av utviklingen i byregionen for øvrig.

Plansjefen i Ås påpeker at selv om kommunen er det området som de planlegger befolkningsveksten i, må de tenke på vekst i et regionalt perspektiv. Potensialet for befolkningsvekst i regionen er ikke ubegrenset, og det er ikke gitt at folk velger å flytte til akkurat Ås. En av de andre kommuneplanleggerne er opptatt av at planene for vekst i Ås burde sees i sammenheng med utvikling av andre byer og tettsteder som Ski, Vestby og Moss sine planer for knutepunktfortetting. For eksempel kan det ha noe å si hva slags typer boliger som bygges i andre tettsteder i nærheten sammenlignet med i Ås.

Kortere reisetider medfører også at utvikling i Oslo og Akershus blir påvirket av forhold i resten av byregionen. I ATP'en står det at «byregionen utvider seg etter hvert som veier og baner bygges ut og korter ned reisetidene» (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015, s. 49).

5.6 Planaktørene i byregionen påvirker hverandre

5.6.1 Ås kommune sin beslutning om vekst blir påvirket av Plansamarbeidet

Planprogrammene til kommuneplanen(e) i Ås spesifiserer at kommunen må bygge på regionale planer i sin kommunale planlegging. På spørsmål om ATP'en bidrar til å flytte beslutningsmyndighet fra kommunen og opp på et regionalt nivå, svarer avdelingslederen for kommunale planer i Viken at det «egentlig er det motsatte som er intensjonen» - et viktig mål med den regionale planen var «å redusere antallet innsigelser gjennom å skape større forutsigbarhet». Samtidig er det liten tvil om at ATP'en påvirker beslutningene kommunen tar, blant annet nettopp fordi den kan være grunnlag for innsigelse fra fylkeskommunen og statsforvalteren. Plansjefen i Ås beskriver møtet mellom regionale føringer og lokal politikk som spennende og forklarer videre at

Hvis de politiske ønskene går på tvers av regionale føringer, kan regionale og statlige myndigheter fremme innsigelser [...] Vi får ikke innsigelse på at Ås kommune legger til rette for for lite vekst i sentrum. [Vi kan få innsigelse] hvis vi legger større boligområder, langt ute fra sentrum, [der det] i utgangspunktet ikke er et godt kollektivtilbud, [som] legger opp til veldig mye bilkjøring.

Flere av deltakerne nevner at plansekretariatet som hadde ansvar for utarbeiding av ATP'en arbeidet mye med å forankre planen i kommunene, og med å ta imot deres innspill underveis i planprosessen. Fylkespolitikeren fra Arbeiderpartiet omtaler dette som viktig, siden «det til syvende og sist [er] kommunene som skal utføre det vi i fylket har vedtatt». Lederen for plansekretariatet som arbeidet med ATP'en forteller at «Akershuskommunene var med [i planprosessen] underveis, men det var bystyret og fylkestinget som til syvende og sist vedtok planen, på tross, kanskje, av at det var en del kommuner som var skeptiske.»

Selv om kommunene ble inkludert i planprosessen, er det altså flere av kommunene i Akershus, deriblant Ås, som er uenige i deler av ATP'en. For eksempel, er et flertall av politikerne i Ås uenige i prinsippet om at 90% av befolkningsveksten i kommunen skal skje i Ås tettsted, innenfor en 2 kilometer radius fra togstasjonen. Det er likevel tydelig at vekstfordelingsprinsippet påvirker fordeling av befolkningsvekst internt i Ås kommune. Vekstfordelingsprinsippet er for eksempel vedtatt som en del av arealstrategien i KPS 2022-2034 (se Ås kommune, 2022b), selv om et flertall av politikerne egentlig er imot. Flere av deltakerne i studien min fortalte at politikerne egentlig har ønsket å ta med flere boligområder utenfor de prioriterte vekstområdene enn hva ATP'en tillater, blant annet i Kroer og i Nordby.

Når det kommer til spørsmålet om hvorvidt ATP'en har påvirket *mengden* vekst i kommunen, er svarene mer sprikende. Plansjefen i Ås forteller at kommunen har opplevd vekst og investeringer de siste årene, men stiller spørsmål ved om veksten kan tilskrives at Ås har status som regional by eller om det heller handler om utvidelsen av NMBU og om Follobanen. Samtidig reflekterer hun rundt at statusen som regional by kan bidra til at investorer og utbyggere har «blitt bevisste på at Ås er et sted som kommer til å vokse, og at det er også regionale myndigheter opptatte av» og at ATP'en brukes som argument i forbindelse med samferdselsprioriteringer, og at den regionale planen på den måten kan ha en indirekte effekt på mengden befolkningsvekst i Ås.

Andre deltakere er tydelige i sin mening om at statusen som regional by innebærer noen forventninger om hvor mye befolkningsvekst Ås skal legge til rette for, i tillegg til hvordan veksten skal fordeles internt. Lokalpolitikeren fra SV trekker for eksempel fram at ATP'en sier at «det er i de regionale byene mesteparten av den veksten skulle komme» og at [den regionale planen] har ført til at kommunen planlegger «typer av utbygging som jeg neppe tror Ås kommune, hvis de bare var alene ... ville akseptere.»

5.6.2 Osloregionen IPR: ingen formell makt, men likevel stor innflytelse?

Fagsjef for areal, transport, klima og miljø i Osloregionen IPR forklarer at Osloregionen, som et strategisk samarbeid, ikke har «virkemidler» til å kunne styre utviklingen i regionen på samme måte som for eksempel fylkeskommunen, men at de likevel kan påvirke byregionen på andre måter. Kommunene som er medlem anmodes om å følge Osloregionen sin areal- og transportstrategi og de prinsippene som ligger i den, men det har ingen konsekvenser dersom de ikke gjør det.

På spørsmål om Osloregionen bidrar til at kommunene tenker mer regionalt når de planlegger, forteller fagsjefen i Osloregionen IPR at dette er et mål, både med tanke på transport, klimasamarbeid og næringsutvikling. Ingen av politikerne eller planleggerne har pekt på Osloregionen IPR som spesielt viktig for planleggingen i Ås, men dette betyr ikke nødvendigvis at kommunen er upåvirket - det kan også handle om at de ikke er bevisste på det.

Et konkret eksempel på hvordan Osloregionen har vært med på å påvirke planleggingen i byregionen, og dermed også i Ås, er at de overordnede målene i ATP'en er hentet ordrett fra Osloregionen sin areal- og transportstrategi fra 2008. Avdelingslederen for kommunale planer i Viken forklarer at:

Osloregionen lagde sin areal- og transportstrategi først, og så kom [den regionale planen for areal og transport], som jo i veldig stor grad konkretiserer strategien for Osloregionen innenfor Oslo- og Akershusområdet.

I planprogrammet til ATP'en, står det at «Samarbeidsalliansen Osloregionens overordnede mål i samordnet areal- og transportstrategi (vedtatt 18.1.2008) skal legges til grunn i planstrategien og planarbeidet» (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2012a, s. 6).

Fagsjefen i Osloregionen bruker dette som et eksempel på at «selv om ikke [Areal- og transportstrategien til Osloregionen] har noen formell posisjon, har den vært med på å påvirke den regionale planen i Oslo og Akershus».

5.6.3 Nyregionalisme i regional plan for areal og transport: En ideologisk arv etter Osloregionen IPR?

Data fra intervjuet med fagsjefen i Osloregionen IPR og Osloregionen IPR sine plandokumenter tyder på at Osloregionen er motivert ut fra en nyregionalistisk tankegang. Fagsjefen for areal, transport, klima og miljø i Osloregionen IPR forteller at attraktivitet og konkurransekraft er ett av hovedsatsningsområdene til Osloregionen, og arbeidet med dette tar utgangspunkt i en regional referanseramme. På nettsiden deres, står det at «[Osloregionen] er i konkurranse med andre hovedstadsregioner i Norden, Europa og resten av verden, om business, besøkende, arbeidskraft, studenter og investorer» (Osloregionen Interkommunale Politiske Råd, u.å.). Tanken om at regioner konkurrerer på et marked av steder er også tydelig i Osloregionen sin areal- og transportstrategi fra 2008, der ett av de tre hovedmålene nettopp er å være en konkurransedyktig region i en europeisk sammenheng (Samarbeidsalliansen Osloregionen, 2008).

Målsettingen om å være en konkurransedyktig region er også direkte overført til den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus. Det er imidlertid få andre formuleringer i den regionale planen som gir assosiasjoner til nyregionalisme. Begrepene attraktivitet og konkurransekraft brukes for eksempel primært for å beskrive konkurranseforholdet mellom kollektivtransport og personbiler, og ikke konkurranseforholdet til andre byregioner.

Det er også flere formuleringer i Osloregionen sin areal- og transportstrategi som tyder på at Osloregionen har et mer funksjonelt og relasjonelt perspektiv på sted enn Plansamarbeidet har. Osloregionen beskriver seg selv om en stor region for «en del servicefunksjoner og arbeidsplasser» og en «samling av mange delregioner i samvirke», av ulike størrelser, og som overlapper hverandre (Samarbeidsalliansen Osloregionen, 2008, s. 17). I strategidokumentet påpekes det også at det både foregår en «forstørring av Osloregionen og en sterkere integrering mellom delregionene» (Samarbeidsalliansen Osloregionen, 2008, s. 17).

5.6.4 Interkommunalt samarbeid i Follo: potensiale, men liten påvirkning

Politikerne i Ås opplever at Folloregionen IPR, slik det fungerer nå, ikke er egnet til å påvirke planleggingen eller arealutviklingen i Ås i særlig grad. Lokalpolitikeren fra SV tilskriver dette til strukturelle utfordringer, som at det ikke er opposisjon med i samarbeidsmøtene. MDG-politikeren mener at det er lite konstruktiv diskusjon der, fordi det oppleves som de viktigste premissene allerede er lagt når politikerne kommer til møtene. Plansjefen i Ås påpeker at det politiske «samarbeidet er godt så lenge man er enige», men at hvis det som blir bestemt «ikke er i tråd med kommunens oppfatninger, er samarbeid mer utfordrende», siden det uansett er hvert enkelt kommunestyre som har vedtaksmyndighet.

En annen kommuneplanlegger påpeker at Folloregionen mangler «fordelingsvirkemidler» som gjør det mulig å ha et regionalt perspektiv på planleggingen. «Politikerne vil at ting skal skje i egen kommune», for eksempel har de «gått til valg på ... arbeidsplasser her i kommunen». Når det mangler virkemidler for å fordele goder og byrder på tvers av kommunegrenser, er det lite rom for å for eksempel tenke at «nabokommunene har lagt ut næringsarealer som heller kan brukes framfor at vi tar hull på LNF-områdene våre.»

Sjefsarkitekt på NMBU, og tidligere medlem av sekretariatet i tenketanken Ås2040, er opptatt av at interkommunalt samarbeid øker «bredden av muligheter og tilbud for befolkningen [i Ås]» og at det kan bidra til å øke Follo sin konkurransekraft. Denne regionale tankegangen ligner på Osloregionen sin.

Det er også flere som påpeker at regionråd og interkommunalt plansamarbeid *kan* bidra til at kommunene tenker mer regionalt. Plansjefen i Ås og avdelingslederen for kommunale planer i Viken forteller om en periode med plansamarbeid i Follo, før ATP'en ble laget, som viser nettopp dette:

«Egentlig så foregrep vi veldig mye av ATP-en når det gjaldt prinsipper, og vi rullerte kommuneplanene våre parallelt og drøftet de i Follorådet (forgjengeren til Folloregionen IPR). Ås la fram sin plan, Ski la fram sin, og så vi på 'hvordan ser dette ut sammen'. Vi klarte å få til et forum hvor vi så at gjennom å spille hverandre gode, så kan vi bli sterke overfor resten av Akershus.»

I etterkant, har han reflektert over at dette plansamarbeidet var personbetinget og at det kan ha vært en av årsakene til at det ikke vedvarte.

5.7 Oppsummering av empiriske funn

I dette kapittelet sammenfatter jeg empirien og setter den i sammenheng med de tre forskningsspørsmålene mine for å belyse oppgavens overordnede problemstilling, nemlig hvordan befolkningsvekst håndteres som et strategisk spørsmål i planlegging i byregioner. På samme måte som kapittelet for øvrig, er oppsummeringen av empirien strukturert slik at jeg tematisk tar for meg ett forskningsspørsmål av gangen. Jeg vil også stille noen spørsmål som peker videre på en drøfting av noen av de empiriske funnene i kapittel 6-8.

5.7.1 Vekst som kontekst OG visjon

Det er en utbredt oppfatning av at Ås har et stort potensial for befolkningsvekst, blant annet på grunn av nærheten til Oslo, universitetscampusen og jernbanen. Gode betingelser for vekst har imidlertid liten betydning hvis ikke kommunen følger opp med å legge til rette for boligbygging, fordi tilgang på boliger er en sentral vekstfaktor i Ås.

Spørsmålet blir hvorfor Ås kommune velger å legge til rette for boligbygging – er det fordi de oppfatter at de må, for eksempel fordi framskrivningene sier at Ås skal ha befolkningsvekst, eller er det fordi de har lyst, for eksempel fordi befolkningsvekst er knyttet til en eller annen politisk visjon om fremtiden? Noen begrunner den planlagte veksten i Ås med at framskrivningene sier at innbyggertallet kommer til å øke. Andre ønsker vekst fordi det er positivt for kommunens økonomi og muliggjør investeringer i tjenestetilbud og infrastruktur. Andre igjen ønsker vekst i bestemte lokalsamfunn (på en lavere geografisk skala enn kommunenivå), uten at dette sees i sammenheng den samlede veksten i kommunen. En fjerde gruppe ønsker ikke stor befolkningsvekst, og argumenterer med at det vil føre til en uønsket endring i Ås sin steds karakter.

Datamaterialet fra Ås viser en dualitet der befolkningsvekst både oppfattes som noe forhåndsbestemt og påført, som kommunen må tilpasse seg, og som noe kommunen kan påvirke i tråd med egne ønsker. Hvilken betydning kan det ha om vekst blir sett på som noe

man 'må tilrettelegge for' eller om det håndteres som noe kommunen kan påvirke i tråd med egne fremtidsvisjoner? Er det mulig å operere med disse to tilnærmingene til vekst parallelt?

Også på regionalt nivå, kan befolkningsvekst konseptualiseres som noe som er utenfor planleggingens kontroll, som man bare må forholde seg til, og som noe regionale planleggingsaktører kan påvirke. Osloregionen IPR sin areal- og transportstrategi og den regionale planen for areal og transport har eksplisitte mål om at regionen skal være attraktiv og konkurransedyktig, både for næringsliv og befolkning, og gir dermed uttrykk for en intensjon om å påvirke vekst. Likevel, gir de fleste deltakerne i studien min uttrykk for at vekst i Oslo og Akershus er noe påført, og utenfor regionale planmyndigheter sin kontroll. Dette kan henge sammen med at den regionale planen i all hovedsak er innrettet mot hvordan veksten skal fordeles internt i regionen, og ikke mot omfanget av vekst i seg selv.

I kapittel 6, skal jeg bruke teorier om strategisk planlegging fra kapittel 3.4 til å diskutere hvorvidt, og eventuelt hvordan, 'omfanget av vekst' behandles som et strategisk spørsmål i kommunal og regional planlegging. Deretter, vil jeg bruke de fire strategitypene som er omtalt i kapittel 3.5 for å drøfte hva slags strategisk tenkning som kan ligge til grunn for hvordan Ås kommune og Plansamarbeidet håndterer spørsmålet om omfanget av befolkningsvekst i sin planlegging.

5.7.2 Fremtiden er uforutsigbar, men forutses

Deltakerne i studien min, både planleggere og politikere, oppfatter fremtiden som mer eller mindre uforutsigbar. Til tross for dette, bruker de aktivt og bevisst framskrivinger som et grunnlag for planlegging.

I Ås, beskrives framskrivingene som «det beste de har». Det er en enighet om at framskrivinger ikke er et optimalt verktøy, men at det ikke finnes noen bedre alternativer til å bruke framskrivinger i arealplanlegging. Dette kan sees i sammenheng med at kommuneadministrasjonen i Ås bruker framskrivinger som utgangspunkt for å dimensjonere kommunens tjenestetilbud.

Plansamarbeidet mellom Oslo og Akershus bruker også framskrivinger, men de er tilsynelatende tillagt mindre betydning enn i planarbeidet i Ås kommune. Jeg har oppfattet at usikkerheten om fremtidig befolkningsutvikling håndteres gjennom å utforme planprinsipper som er uavhengige av hva som blir den reelle veksten. Dette kan være et bevisst valg, eller en bieffekt av den regionale planens strategiske natur.

Det andre forskningsspørsmålet handler om hva som er planaktørenes fremtidsforståelse. Jeg har identifisert en spenning mellom fremtidsforståelsen som planaktørene selv uttrykker i intervjuer og gjennom plandokumenter - der fremtiden er uforutsigbar av natur - og fremtidsforståelsen som planaktørene uttrykker gjennom valg av planleggingsstrategi - som er å benytte seg av befolkningsframskrivninger. Hvordan klarer planaktørene å balansere disse to tilnærmingene? Og hva kan være årsaken til at befolkningsvekst blir håndtert som noe planaktørene i liten grad kan styre i planarbeidet? I kapittel 7, skal jeg drøfte dette.

5.7.3 Planaktørene blir påvirket av hverandre

Kortere reisetider medfører at Ås blir tettere integrert med resten av Oslo og Akershus, og at byregionen blir større. Det er tydelig at planaktørene i byregionen påvirker hverandre, både på tvers av geografisk skala og på tvers av skillelinjen mellom formelle og uformelle planaktører. Jeg har vist flere eksempler på dette, blant annet at vekstfordelingsprinsippet i ATP'en legger føringer for hvor Ås kommune kan legge til rette for vekst og at Osloregionen sin areal- og transportplan kan ha bidratt til at Plansamarbeidet har tenkt mer nyregionalistisk.

Det tredje forskningsspørsmålet handler nettopp om hvordan tilnærmingen til, og beslutningen om vekst, kan sees i sammenheng med regionaliseringsprosesser. Fører det at Ås er med i flere interkommunale samarbeid til at kommunen tenker mer regionalt når de planlegger? Er spørsmålet om omfanget av befolkningsvekst i Ås regionalisert når det skal behandles lokalt? I kapittel 8 legger jeg til grunn et relasjonelt perspektiv på sted og region, og drøfter hvordan de ulike planaktørene sine beslutninger om å legge til rette for vekst kan sees i sammenheng med at stedene er integrerte og at planaktørene og blir påvirket av hverandre.

I de tre neste kapitlene, skal jeg drøfte ulike sider ved empirien som jeg har presentert i kapittel 5 i lys av det teoretiske rammeverket (se kapittel 3) og ved å diskutere mine funn opp mot annen forskning. Først, skal jeg se nærmere på hva slags strategisk tenkning som ligger til grunn for beslutningen om befolkningsvekst i Ås og i den regionale planen for areal og transport.

6 HVA SLAGS STRATEGISK TENKNING LIGGER TIL GRUNN FOR BESLUTNINGENE OM BEFOLKNINGSVEKST I ÅS OG I DEN REGIONALE PLANEN?

I dette kapittelet, drøfter jeg hva slags strategisk tenkning som ligger til grunn for den planlagte befolkningsveksten i Ås og i den regionale planen, blant annet ved å bruke begreper fra de fire strategitypene som jeg presenterte i kapittel 3.5. Empirien viser at befolkningsvekst både kan oppfattes som noe forhåndsbestemt og noe som planaktører kan påvirke. I kommuneplanene i Ås og i den regionale planen behandles befolkningsutvikling imidlertid kun som kontekst, og er ikke en del av visjonsarbeidet. Avslutningsvis, vil jeg diskutere noen mulige årsaker til at planaktørene håndterer befolkningsutvikling som om det er noe påført, og stille spørsmål ved om befolkningsframskrivninger faktisk er det beste verktøyet man har for å håndtere befolkningsutvikling i strategisk planlegging.

6.1 Hva slags strategisk tenkning ligger til grunn for den planlagte befolkningsveksten i Ås kommune?

6.1.1 Omfanget av vekst er en del av situasjonsanalysen, ikke visjonen
Kommuneplanens samfunnsdel i Ås, både fra 2015 og 2022, kan karakteriseres som strategiske planer i henhold til kriteriene til Amdam og Veggeland (2011) og Faludi (se Børrud, Hanssen og Fausa, 2018). At KPS er en strategisk plan er også i tråd med intensjonen i plan- og bygningsloven (Miljøverndepartementet, 2012). Målene og strategiene i de to planene handler imidlertid om hvordan befolkningsveksten skal håndteres, og ikke om omfanget av befolkningsvekst som sådan. Omfanget av befolkningsvekst er heller omtalt som en del av utfordringsbildet som er beskrevet i planstrategien (se Figur 9, s. 76). Med utgangspunkt i at argumentene for å drive med strategisk planlegging blant annet handler om et behov for å møte usikkerhet om fremtidig utvikling på en bedre måte enn gjennom den teknisk-rasjonelle plantenkningen kunne man antatt at omfanget av befolkningsvekst i kommunen burde vært gjenstand for politiske visjoner. Sånn sett, var dette et uventet funn.



Figur 9: Befolkningsvekst er tema i både kommunal planstrategi, kommuneplanens samfunnsdel og regulative planer som KPA. I Ås er omfanget av befolkningsvekst en del av situasjonsanalysen i planstrategien. Målene og strategiene i KPS handler om hvordan den antatte befolkningsveksten skal håndteres. I planbeskrivelsen til KPA, står det hvor mye befolkningsvekst den vedtatte arealplanen antas å medføre.

6.1.2 En framskriving er ikke en framskriving: Om hvordan bruken av framskrivinger kan påvirke hvor strategisk en planprosess er

Bruk av framskrivinger som grunnlag for planlegging og politikkutforming et typisk eksempel på responsiv planlegging (Healey, 2009). I en kontekst hvor boligtilbud er en sentral vekstfaktor, kan det å bruke framskrivinger som begrunnelse for å legge til rette for boligutvikling føre til at framskrivingene realiseres (hvis kommunen legger til rette for boligbygging tilpasset framskrivingene). I min studie er det imidlertid viktig å skille mellom SSB sin framskriving og Kompas-framskrivingen. Kompas tar utgangspunkt i kommunens boligprogram og framskrivingen kan dermed være forankret i politiske visjoner. Dersom arbeidet med kommuneplanen (og i forlengelse av det, boligprogrammet og Kompas-framskrivingen) har vært innrettet mot å forme fremtidig utvikling, snarere enn å dokumentere og videreføre allerede eksisterende utvikling, kan Kompas-framskrivingen være en del av en transformerende planleggingsstrategi. SSB sin framskriving er basert på historisk data, og kan ikke ta hensyn til intensjoner om fremtidig endring.

Uavhengig av hva som er grunnlaget for framskrivingen, kan bruk av framskrivinger føre til at planlegging blir mindre strategisk, fordi det bidrar til planer som «låser» fremtiden, istedenfor å la den forbli åpen og ukjent, slik som Andreas Faludi argumenterer for at strategiske planer egentlig skal gjøre (se Børrud, Hanssen og Fausa, 2018).

6.1.3 Vedtak om utbygging er ikke nødvendigvis et uttrykk for visjoner om befolkningsvekst

Både vedtak om å legge til rette for boligbygging, vedtak om å utvide Åsgård og Rustad barneskoler og vedtak av reguleringsplanen til Veterinærinstituttet på NMBU, samt støtte til Follobanen og ønske om flere togavganger fra Ås, kan tolkes som uttrykk for at politikerne i Ås ønsker befolkningsvekst i kommunen. Om dette faktisk er tilfelle, eller om vedtakene har andre begrunnelser, er som nevnt usikkert.

Ås kommune har en boligpolitisk plan med et uttalt mål om at det skal bygges «tilstrekkelig antall nye boliger i tråd med den politiske ambisjonen om befolkningsveksten» (Ås kommune, 2019b). At befolkningsvekst omtales som en 'politisk ambisjon', indikerer at målet om vekst er forankret i en visjon, heller enn i en framskriving av eksisterende utvikling. Dette står i kontrast til slik befolkningsframskrivingene og befolkningsvekst framstilles i kommuneplanene.

I tillegg, er det flere eksempler i empirien som viser at politikerne knytter omfanget av befolkningsvekst til visjoner, blant annet ønsket om å opprettholde 'levende lokalsamfunn rundt omkring' i kommunen. Som plansjefen i Ås indikerte, er det imidlertid ikke gitt at denne ambisjonen sees i sammenheng med veksttallene i kommuneplanen. I den grad omfanget av befolkningsvekst er knyttet til visjoner om ønsket samfunnsutvikling i Ås, virker det som visjonene på en geografisk skala som er mindre enn kommunenivå.

Ås kommune har en stor boligreserve (Ås kommune, 2016b; 2022a). Dette kan knyttes til et ønske om (stor) befolkningsvekst, men det kan også skyldes at politikerne ikke klarer å velge bort enkelte boligområder når konkrete beslutninger skal fattes i areal- og reguleringsplansaker. Differansen mellom befolkningsframskrivingene og befolkningsveksten gitt at boligpotensialet i KPA innfris begrunnes med at det er behov for å ha en 'buffer', siden man antar at potentialet i boligprogrammet ikke vil bli innfridd (Ås kommune, 2016b, s. 22). Kommunen har også erfart at boligprogrammet har vært overambisiøst tidligere, som også er grunnen til at de velger å redusere hver bolig med 25% før de lager Kompas-framskrivingene.

Gitt at politikerne og planleggerne i Ås mener at det er attraktivt å bygge i, og flytte til Ås, virker det risikabelt å legge opp til en såpass stor boligreserve som kommunen har gjort. Når kommunestyret vedtar områder med boligformål i KPA, sender de et politisk signal om at de ønsker at det skal komme bebyggelse. Det er vanlig at kommuner har en større boligreserve og flere ferdigregulerte boligområder enn de 'trenger', men det er ikke uproblematisk. Store

boligreserver fører til at det er vanskelig å styre markedet og utbyggingen inn mot de 'rette' områdene (Rambøll, 2019, s. 26). Hva som er de «rette områdene», vil variere. I Ås kan det for eksempel være Ås sentralområde eller områder som sikrer levende lokalsamfunn i bygdene i kommunen. Ved å ha flere boligområder i arealplanen enn hva kommunen antar at de vil ha behov for, mister kommunen styringsevne over arealutvikling. Utbyggere og investorer kan selv velge om de for eksempel ønsker å rette ressursene sine mot planlegging og utbygging av eneboliger i Kroer eller Nordby, eller om de heller vil planlegge og bygge leiligheter i sentrum. At en stor boligreserve gjør det vanskeligere å styre arealutvikling er en utfordring som kommunen er bevisste på, selv om jeg vil argumentere for at de ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til det i planleggingen. I planbeskrivelsen til KPA 2022-2034 står det at kommunen har et begrenset behov for boliger i planperioden utover det som ligger i forrige kommuneplan (Ås kommune, 2022a, s. 4-5), og dette har blitt brukt som et argument for å begrense hvor mange arealinnspill med boligformål som har blitt tatt med i KPA.

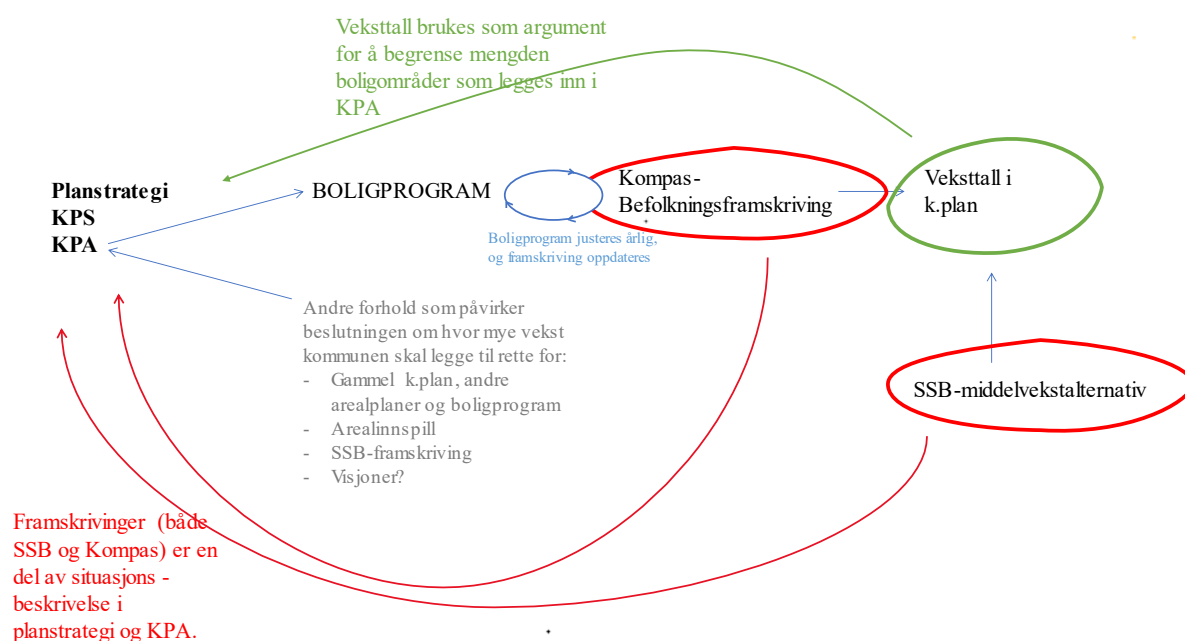
6.1.4 Hva kom først, plankartet eller veksttallet?

Det er vanskelig å fastsette hva som er forholdet mellom SSB sin framskriving, vedtak av arealplaner med boligformål, Kompas-framskrivingen og veksttallet i kommuneplanens arealdel i Ås. Med andre ord, er det vanskelig å få klarhet i når i kommuneplanprosessen premissene for befolkningsvekst legges, og på hvilket grunnlag. Det finnes kanskje heller ikke et enkelt fasitsvar på dette. Uklarhet om når i planprosessen premissene for vekst legges kan føre til at det er vanskelig for politikerne å forstå når det er rom for å komme med innspill basert på politiske visjoner, og hvilke følger ulike beslutninger underveis kan få senere i kommuneplanprosessen.

Ifølge Ludvigsen *et al.* (2023, s. 70) er det vanlig å bruke Kompas som et verktøy for å fordele befolkningsvekst internt i kommuner, men uten å la veksten i hele kommunen styres av boligtilbudet. Ås bruker den tilbudsstyrte modellen mer aktivt enn mange andre kommuner, som grunnlag for å fastsette veksttall for kommunen samlet. Forenklet, kan spørsmålet om omfanget av befolkningsvekst i kommuneplanprosessen i Ås framstilles slik: Politikerne vedtar KPA på bakgrunn av problembeskrivelse i planstrategi og mål og strategier i KPS, eventuelle visjoner, allerede eksisterende arealplaner og boligprogram samt innkomne planforslag. Basert på KPA, lages det et boligprogram som puttes inn i Kompas-modellen, som gir et veksttall for kommunen i den kommende planperioden. Veksttallet fra Kompas er oppgitt i den vedtatte planen (se Figur 10). En av planleggerne beskriver Kompas-

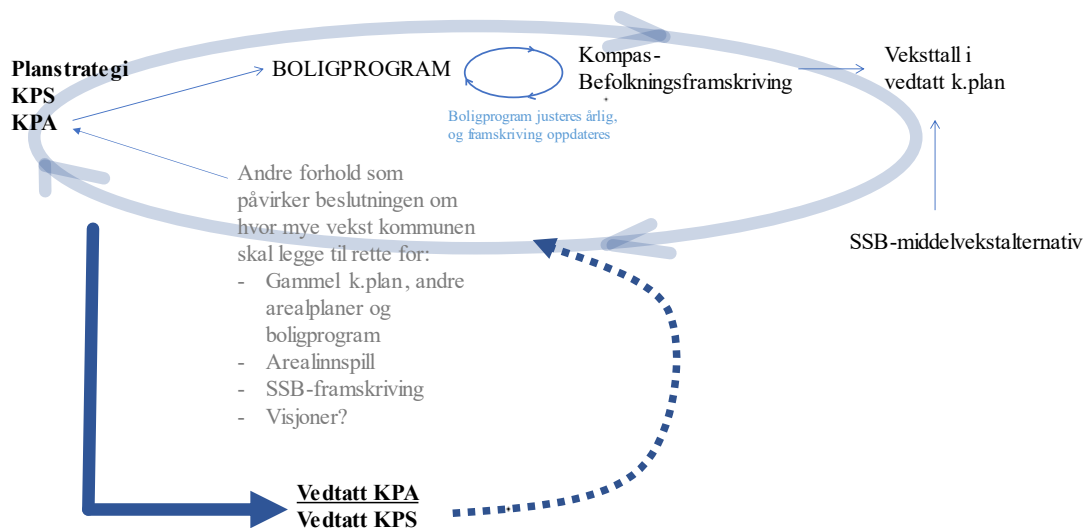
framskrivingen som et tallgrunnlag, som er et resultat av politisk vedtatte arealplaner. En slik beskrivelse av prosessen støtter opp under denne framstillingen.

Som vist i Figur 10, har kommuneplanprosessen har flere likheter med det filosofiske dilemmaet om hva som kom først av høna og egget. Plankartet (med boligformål) i kommuneplanens arealdel og veksttallet i planbeskrivelsen kan ikke ha oppstått i den formen de har uten hverandre. Plansjefen i Ås forklarer at når politikerne vedtar KPA, har administrasjonen allerede et veksttall som de bruker som grunnlag for å vurdere hvor mange av innspillene til nye boligområder som de skal ta med inn i planen. Dette veksttallet kan for eksempel komme fra planstrategien, fra KPS, eller basere seg på kommunens infrastrukturkapasitet.



Figur 10: Planprosessen til kommuneplanen (k.plan) i Ås kommune er ikke en lineær prosess. Kompas-framskrivingen er basert på boligprogrammet, som igjen er basert på KPA. Kompas-framskrivingen brukes også sammen med SSB-framskrivingen som en del av beslutningsgrunnlaget for å bestemme hvor mye befolkningsvekst kommunen skal legge til rette for.

Veksttallet og plankartet blir vedtatt samtidig, og prosessene fram til disse blir fastsatt kan pågå på likt, og de kan påvirker hverandre. Når KPA og KPS blir vedtatt, blir det på en måte satt et punktum for planprosessene, men siden kommuneplanlegging er en kontinuerlig prosess, vil de vedtatte planene inngå som kunnskapsgrunnlag og utgangspunkt i neste planrullering, som vist i Figur 11 (s. 80).



Figur 11: Eksisterende kommuneplaner påvirker neste kommuneplanprosess. Kommuneplanprosessen begynner aldri med blanke ark, man har alltid et utgangspunkt. Veksttallet og plankartet i en kommuneplan er (alltid til en viss grad) basert på tidligere planer.

Arbeidet med KPS og KPA har pågått parallelt i begge kommuneplanprosessene som jeg har analysert. Dermed er beslutningen om hvor mye vekst Ås kommune skal legge til rette for tatt i en kontekst hvor det foregår flere ulike typer diskusjoner samtidig - både om forskjellige politiske visjoner, om rendemografiske framskrivninger, og om framskrivninger som kan ta opp i seg politiske visjoner.

Beslutningen om hvor mye befolkningsvekst Ås kommune skal legge til rette for er dermed trolig et resultat av et forsøk på å balansere politiske visjoner med respons på framskrivninger. Plansjefen i Ås sin beskrivelse av at det å legge ut boliger i KPA handler om å finne en balanse mellom å se på framskrivingene og 'at kommunen har et ønske om å vokse' underbygger dette. Dette kan sees i sammenheng med at planprosessen sin natur innbyr til en form for struktur dualitet, som beskrevet av Giddens, der framskrivingene (en selvlaget, materiell struktur) ikke kan skilles fra politikken/visjonene/ønskene («agency») (Giddens' 'Structuration theory' er blant annet omtalt i Jones og Karsten, 2008). Strukturen (framskrivingene) formes gjennom handlinger, samtidig som Ås kommune også gjennom handlinger påvirker og justerer strukturen. På den måten, kan framskrivingene både være er noe determinert og en del av det visjonære samtidig.

6.1.5 Hvilken strategitype beskriver best det som skjer i Ås?

I dette kapittelet bruker jeg de fire strategitypene forecasting, backcasting, foresight og eksperimentering/improvisasjon som jeg presenterte i kapittel 3.5 som utgangspunkt for å diskutere hva slags type strategisk tenkning som kan ligge til grunn for den planlagte befolkningsveksten i Ås kommune. I forecasting blir fremtiden sett på som et uunngåelig resultat av nåtiden, slik at fremtiden kan predikeres ved hjelp av matematiske modeller (Dreborg, 1996). De tre andre strategitypene legger til grunn at samfunnet er komplekst og at det ikke er mulig å forutse fremtidig utvikling (Dreborg, 1996; Norges Forskningsråd, 2010; Kristiansen og Nyseth, 2018). Backcasting er innrettet mot hvordan man kan oppnå en ønsket fremtid (Robinson, 1990; Holmberg og Robert, 2000). I foresight bruker man ulike metoder for å utforske muligheten for mange potensielle fremtider (Hillier, 2011; Cook *et al.*, 2014). Eksperimentering/improvisasjon går ut på å lære gjennom praktiske situasjoner (Kristiansen og Nyseth, 2018).

Samtlige av deltakerne legger vekt på at framskrivninger av fremtidig utvikling er usikkert, men det er også en utbredt forståelse av at å bruke framskrivninger i planlegging er det beste alternativet de har. Jeg tolker denne tilnærmingen som et uttrykk for at planaktørene ikke ser behov for (eller mulighet for?) å erstatte den konvensjonelle teknisk-rasjonelle planleggingen med andre metoder som forholder seg til usikkerheten mer aktivt og som tar inn over seg de stadig skiftende omstendighetene som planleggingen foregår i. Dette er i tråd med Boelens og de Roo (2016) og Kristiansen og Nyseth (2018) sine observasjoner av at planleggingspraksiser som søker å redusere kompleksitet fremdeles er utbredt, til tross for at kompleksitetstenkningen har fått en mer sentral posisjon innenfor planteorien de siste tiårene.

Selv om framskrivninger av befolkningsutvikling spiller en viktig rolle i kommuneplanprosessen til Ås, er det ikke nødvendigvis riktig å karakterisere Ås kommune sin befolkningsutvikling som forecasting (se Dreborg, 1996). Valget om å legge til rette for boligutbygging i KPA kan være begrunnet med at de rendemografiske framskrivingene tilsier et fremtidig «boligbehov», men som jeg har vist kan det også være basert på politiske visjoner. Det er heller ikke gitt at svaret må være enten/eller. Det er også mulig at ulike politikere og planleggere har ulike tilnærminger, eller at de opererer med flere forståelser samtidig.

Prosessen hvor kommunen fastsetter mål og strategier i KPS og implementerer disse gjennom regulative planer kan minne om en backcasting-prosess (se Wangel, 2012). Målene i KPS beskriver hvordan kommunen *ønsker* at samfunnet skal være i fremtiden (det idealistiske

fremtidsbildet), strategiene viser hva kommunen må gjøre for å oppnå den ønskede tilstanden (i 2022-planen har det jeg omtaler som 'strategier' form som en kulepunktliste med overskriften «slik gjøres det», i 2015-planen heter det «kommunen vil»), de regulative planene implementerer strategiene. *Omfanget* av befolkningsvekst er imidlertid ikke et tema i det idealistiske fremtidsbildet, og dermed heller ikke en del av strategiene for å nå målet. Dette fører på én side til at omfanget av vekst ikke håndteres som et strategisk spørsmål, men på en annen side kan det også føre til at planene blir mer åpne og fleksible siden de ikke er avhengige av en bestemt befolkningsvekst for å være gyldige. Planer som lar fremtiden forbli åpen og ukjent er et viktig kjennetegn på strategisk planlegging.

Det er også mulig å finne igjen flere av grunntankene fra foresight i kommuneplanprosessen til Ås. Under intervjuene kom det frem at deltakerne i studien min tenker at flere ulike fremtider er mulig, og at de som planaktører kan påvirke Ås kommune sin utviklingsretning, for eksempel ved å endringer i boligprogrammet dersom de ønsker at befolkningsveksten skal være større, mindre eller internfordeles i kommunen på en annen måte. Deltakerne viser også at de kan identifisere og studere faktorer som driver endring, for eksempel utvikling av campusen til NMBU, og utvikling av regional kollektivinfrastruktur. En slik fremtidsforståelse er i tråd med Rohrbeck, Battistella og Huizingh (2015, s. 2) sin definisjon av foresight og med grunnprinsippene bak foresight slik de er beskrevet av Hillier og Cook og medforfattere (se Hillier, 2011, s. 516; Cook *et al.*, 2014, s. 531-532). Samtidig, er det ingen tegn til at kommunen har jobbet aktivt med å utforske ulike utviklingsmuligheter i prosessen med å velge hvilken retning de skal gå i for å nå målene i kommuneplanen.

En grunntanke fra eksperimentell planlegging som er gjenkjennbar i datamaterialet om planleggingsprosessene i Ås, er at målsettinger skal være fleksible og tåle usikkerhet. Det er imidlertid vanskelig å fastslå om det å formulere målsettinger på en slik måte at de også kan brukes under ukjente fremtidige omstendigheter er et bevisst valg eller ikke. All den tid kommunen er avhengig av en viss forutsigbarhet og kontinuitet når de skal dimensjonere tjenestetilbud og infrastruktur, er det vanskelig å se for seg hvordan læring gjennom praktiske situasjoner er en egnet tilnærming til planlegging av befolkningsutvikling. Norsk arealplanlegging er tradisjonelt en «regulativ praksis, hvor politiske mål og verdier omgjøres til regler for fremtidig handling, som har til hensikt å sikre kontroll og forutsigbarhet» (Kristiansen og Nyseth, 2018, s. 292). Tilbakeholdenhet med å eksperimentere med planprosessen kan skyldes at dette utfordrer det Nyseth og Kristiansen omtaler som «planleggingens normale etos, med vekt på prosedyrer, forutsigbarhet og kontroll over

resultatet» (Kristiansen og Nyseth, 2018, s. 294). Deltakerne i Ås legger vekt på behov for å være forutsigbare overfor blant annet innbyggere og utbyggere, og på at store investeringer i infrastruktur krever at man låser seg til en bestemt utviklingsretning.

For å oppsummere, er det mulig å finne igjen flere av grunntankene bak backcasting, foresight og eksperimentering hos både planleggere og politikere i Ås kommune, som at samfunnet er komplekst og at fremtiden er uforutsigbar og mulig å påvirke. Likevel, velger kommunen å benytte seg av framskrivninger som utgangspunkt for politikktutforming. I Tabell 4 oppsummerer jeg momenter fra de fire planstrategiene som er gjenkjennelige i Ås (kolonnen «Argument for») og forklarer kort hvorfor hver enkelt av planstrategiene likevel ikke er beskrivende for den strategiske tilnærmingen til planlegging av befolkningsvekst i Ås (kolonnen «Argument mot»).

Kommuneplanprosessen i Ås kan ikke karakteriseres som verken forecasting, backcasting, foresight eller eksperimentering. Istedenfor, framstår den som en kombinasjon av de tre førstnevnte, hvor fremtidsforståelsen som ligger til grunn har store fellestrekk med foresight, planprosessen sin oppbygging minner om backcasting, mens framskrivingene sin rolle tilsier at kommunen også driver med forecasting.

Tabell 4: En oppsummering av hvordan kommuneplanprosessen i Ås «matcher» hver av de fire planleggingsstrategiene forecasting, backcasting, foresight og eksperimentering.

Planstrategi	Argument for	Argument mot
Forecasting	Kommunen bruker framskrivninger av befolkningsutvikling som utgangspunkt for politikktutforming,	men noen av framskrivingene er basert på politisk vedtatt boligprogram, som betyr at det kan være utformet med utgangspunkt i politiske visjoner.
Backcasting	Kommuneplanprosessen minner om en backcasting-prosess, der kommunen først fastslår langsiktige målsettinger (fremtidsbildet) og deretter identifiserer tiltak for å nå målene,	men ingen av målsettingene handler om omfanget av befolkningsvekst.
Foresight	Det er enighet om at fremtiden kan utvikle seg i ulike retninger, at det er mulig å identifisere endringsdrivere og at fremtidig utvikling kan påvirkes. Dette er sentrale grunntanker i foresight,	men kommunen arbeider ikke aktivt med å utforske alternative fremtider.
Eksperimentering	Målsettingene er i kommuneplanen formulert slik at de er nokså fleksible for endring i fremtidige omstendigheter,	men planaktørene uttrykker skepsis overfor eksperimentelle planleggingsformer. Dette kan sees i sammenheng med behov for forutsigbarhet.

6.2 Hva slags strategisk tenkning ligger til grunn for den planlagte befolkningsveksten i den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus?

6.2.1 Vekst som premiss, ikke visjon

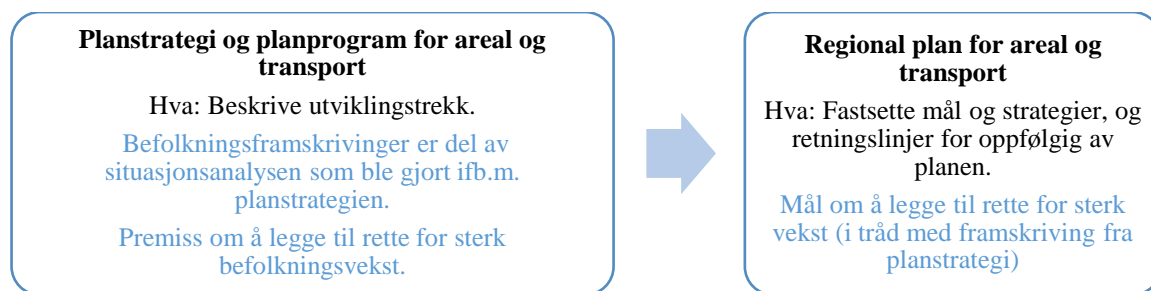
Akkurat som kommuneplanene i Ås, tilfredsstillende den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus flere av Amdam og Veggeland (2011) og Faludi (1989, gjengitt i Børrud, Hanssen og Fausa, 2018) sine krav til/ kjennetegn på strategisk planlegging (som er beskrevet i kapittel 3.4.4). Planen inneholder en analyse av systemet (Oslo og Akershus) og av omgivelsene, mål for fremtidig utvikling og fremgangsmåter for å nå målene. I tillegg, er den visjoner og angir en langsiktig retning for utvikling. Selv om planen fastsetter rammer for hvordan fremtidige planer skal utformes, forblir fremtiden fremdeles åpen og ukjent. Jeg mener ATP'en er et eksempel på det Albrechts og Healey omtaler som en transformerende plan (se Albrechts, 2004; Healey, 2009). Et viktig grunnlag for planen er nettopp at planaktørene ønsket å endre utviklingen utbyggingsmønsteret i regionen fra spredt utbygging (som var eksisterende praksis) til mer fortetting langs hovedknutepunkter i kollektivsystemet (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2012a, s. 27).

Med hensyn til temaet *omfanget av befolkningsvekst*, framstår ATP'en imidlertid som det Healey (2009) omtaler som responsiv plan. Selv om planprosessen er typisk for strategisk planlegging slik dette beskrives av Amdam og Veggeland (2011), blir omfanget av befolkningsvekst fastsatt ved hjelp av befolkningsframskrivninger i situasjonsanalysen (Figur 12). Framskrivningene er utgangspunkt for videre politikkutforming. Både plandokumenter, saksframlegg til politisk behandling og intervjuene jeg har gjort danner et bilde av at Plansamarbeidet har vært innrettet mot hvordan veksten skal håndteres (for eksempel lokalisering og boligtyper), og ikke omfanget av vekst i seg selv. I planstrategien for areal og transport fra 2008 står det for eksempel at:

Oslo og Akershus har lenge vært en av byregionene i Norge som har hatt sterkest befolkningsvekst. Det er ventet at veksten vil fortsette i årene framover. Framskrivningene viser at folketallet kan øke med 350 000 i Oslo og Akershus i løpet av 20 år. Det er konsekvensene av, og tilretteleggingen for, denne veksten som er det sentrale utgangspunktet for felles planlegging av arealbruk og transportsystem i Oslo og Akershus. (s. 8, kursivert i original, min understreking)

I saksframlegget til Akershus fylkesting om vedtak av regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, står det at «[i] planstrategien ble den kraftige forventede veksten trukket opp som den sentrale utfordringen for areal- og transportutviklingen i regionen» (Akershus fylkeskommune, 2015, s. 2). At vekst framstår som et premiss, og ikke en målsetting, står i

kontrast til den regionale planens målsetting om å være en konkurransedyktig region, som impliserer et ønske om å trekke til seg innbyggere og næringsliv. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 8.



Figur 12: I den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus ble omfanget av befolkningsvekst fastsatt ved bruk av befolkningsframskrivinger i forbindelse med utarbeidelse av planstrategi. Det har vært et premiss for det videre planarbeidet at planen skal legge til rette for å håndtere den antatte befolkningsveksten.

6.2.2 Den regionale planen for areal og transport og de fire strategitypene

Planarbeidet til den regionale planen for areal og transport har flere fellestrekk med (strategic) foresight slik dette er definert av Cook et al. (2014, s. 532). En av de tydeligste parallellene til foresight, er at Plansamarbeidet undersøkte *flere* alternative fremtidige utviklingsmuligheter. I et saksframlegg til Akershus Fylkesting i forbindelse med vedtak av ATP'en, kommer det frem at planarbeidet startet med en faglig utredningsfase hvor «tre modeller for fremtidig utvikling av Oslo og Akershus ble utarbeidet og utredet» (Akershus fylkeskommune, 2015, s. 3). En av de tre modellene var basert på en framskriving av eksisterende situasjon de to andre representerte ulike trendbrudd (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2012a). Innenfor de tre utviklingsmulighetene, ble en framskrevet befolkningsvekst på 350 000-400 000 innbyggere plassert og transportert på ulike måter (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2012a, s. 24). De alternative utviklingsmulighetene varierte altså ikke med hensyn til *omfanget* av vekst i byregionen, bare med hensyn til hvordan veksten skulle fordeles i regionen og befolkningens reisevaner.

Det er også mulig å argumentere for at arbeidet med den regionale planen inneholder elementer av en backcasting-tilnærming. Strategiene (retningslinjene) i ATP'en er utformet med utgangspunkt i målformuleringene og den ønskede utviklingsmuligheten (visjonen, som er knutepunktfortetting), og dette har blitt implementert gjennom det strategiske plankartet og de 19 planretningslinjene. Om den metodiske tilnærmingen har vært lik den som er skissert i backcasting-litteraturen (først forestille seg hvordan man ønsker at ulike forhold skal være i fremtiden, og så jobbe seg bakover derifra med å identifisere hva som må gjøres for å oppnå

disse forholdene (Holmberg og Robert, 2000)) er imidlertid usikkert. Og uansett, har ikke omfanget av befolkningsvekst vært en del av arbeidet med mål og strategier.

Til tross for at planarbeidet har flere fellestrekk med foresight og backcasting, har jeg vist at 'omfanget av befolkningsvekst' i Oslo og Akershus likevel har vært basert på rendemografiske framskrivinger gjennom hele planprosessen. Politikktutforming (hvordan veksten skal fordeles i regionen) har vært tilpasset den fremtidsutviklingen som er gitt i befolkningsframskrivingene. Med hensyn til min problemstilling om hvordan omfanget av vekst håndteres som et strategisk spørsmål i planlegging, vil jeg derfor kategorisere arbeidet med regional plan for areal og transport som forecasting. Målene handler om å videreføre / håndtere eksisterende (befolknings)utvikling og det ser ikke ut som det er gjort en verdibasert vurdering av om den forespeilede befolkningsutviklingen er ønsket eller ikke. Albrechts (2004) og Healey (2009) argumenterer for at planlegging må være eksplisitt transformerende for å kunne kalles strategisk planlegging. Med det utgangspunktet, går det an å argumentere for at den regionale planen ikke er en strategisk plan i det hele tatt. Samtidig er den eksplisitt transformerende på flere andre områder enn akkurat omfanget av befolkningsvekst, for eksempel legger den opp til å endre utbyggingsmønsteret.

6.3 Om hvorfor vekst oppleves som påført og hvordan vi kan bringe tilbake visjonene

6.3.1 En dominerende vekst-diskurs

Bruk av framskrivinger i planlegging er svært utbredt. I en studie av 'Cognitive closure' i byplanlegging fra 2010, beskriver Hanssen og Saglie en dominerende diskurs på overordnet politisk nivå som handler om et akutt behov for nye boliger (Hanssen og Saglie, 2010, s. 204-206). Antakelsen om et akutt boligbehov er basert på rendemografiske framskrivinger av befolkningsutvikling. Framskrivingene danner grunnlag for formulering av politiske målsettinger, og det blir sjeldent stilt spørsmål ved framskrivingenes (u)sikkerhet eller ved om den antatte utviklingen i det hele tatt er ønskelig. Hanssen og Saglie kaller dette 'vekst-diskursen'. Denne typen «predict and provide»-tilnærming har klare paralleller til forecasting.

Selv om artikkelen til Hanssen og Saglie nå er over ti år gammel, er det mye som tyder på at vekst-diskursen ikke er utdatert. I 2021 ble å tilrettelegge for «tilstrekkelig boligbygging» en del av plan- og bygningsloven (Endringslov til plan- og bygningsloven eierseksjonsloven mv., 2021). Hva som egentlig menes med «tilstrekkelig boligbygging» er noe uklart (Ludvigsen *et al.*, 2023), men det går fram av forarbeidene til lovendringen at det vil være

«hensiktsmessig å vurdere behovet for boligbygging opp mot lokale forhold, som for eksempel forventet befolkningsutvikling, prioriterte byutviklingsområder (Prop. 64 L, 2020-2021, s. 49). Tilrettelegging for tilstrekkelig boligbygging («i områder med press på boligmarkedet, med vekt på gode regionale løsninger på tvers av kommunegrensene») er også et mål i de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal og transportplanlegging (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014b, s. 1).

Dominerende diskurser kan ramme inn problemer eller situasjoner på en slik måte at noen sider av situasjonen blir fremhevet, mens andre synspunkter og forståelser blir ekskludert og usynliggjort (Hanssen og Saglie, s. 499). I planprosessen til regional plan for areal og transport, er det tydelig at premisset om befolkningsvekst har vært førende fra start, og flere av deltakerne i studien min har påpekt at det har vært lite rom for å stille spørsmål ved om framskrivingene stemmer, eller ved om den antatte befolkningsutviklingen er ønsket. Jeg mener det også er mulig å finne igjen spor av vekst-diskursen i Ås. Vedtaket av områderegeringsplan for Ås sentralområde med over 3000 nye boliger i sentrum (se Ås kommune, 2021) kan være et eksempel på at visjonene om at Ås skal ha et 'bygdepreg', med eneboligområder og kulturlandskap tett på sentrum, abdiserer til fordel for framskrivingene som sier at kommunen kommer til å ha stor befolkningsvekst og derfor har et stort 'behov' for boliger.

6.3.2 Bekymringer for boligprisvekst kan skape befolkningsvekst

Ideen om et fremtidig behov for boliger/ areal til boliger basert på befolkningsframskrivinger går igjen i begge planstrategiene i Ås (Ås kommune, 2013; 2020). Hvordan Ås kommune forstår 'boligbehov' og hensynet til 'tilstrekkelig boligbygging' er viktig fordi boligutbygging fører til befolkningsvekst i kommunen. Hadde ikke kommunen satt av arealer til boligbygging, kunne ikke kommunen vokst like mye.

Det er mulig at ideen om et boligbehov kommer av den dominerende vekst-diskursen, med andre ord at planaktørene ser på de demografiske framskrivingene som en fasit på hvordan fremtiden vil bli og planlegger og utvikler politikk deretter. Samtlige av deltakerne i studien min har imidlertid understreket at de ikke ser på framskrivinger som en fasit og at de tenker at det er mulig påvirke fremtiden gjennom planlegging og politikk. Derfor tror jeg ikke at vekst-diskursen kan være hele forklaringen på hvorfor Ås kommune mener at de har et 'boligbehov'.

En annen mulighet er at 'boligbehovet' er knyttet til et ønske om lave boligpriser. I kapittelet om deltakerne i studien sine perspektiver på befolkningsvekst (5.1.3) viste jeg at ett av argumentene for hvorfor politikere og planleggere i Ås ønsker å bygge boliger er bekymringer om at kommunen vil få en høy boligprisvekst hvis de ikke bygger nok boliger sammenlignet med hvor mange som vil flytte til Ås. Flere av deltakerne påpeker at boligprisvekst vil få uheldige sosiale konsekvenser og påvirke hvem som har mulighet til å bo i Ås, blant annet kan høye boligpriser føre til at flere må søke til det kommunalt disponerte boligmarkedet (for eksempel førstegangsetablerere, lavinntektsfamilier og små husholdninger) (Ås kommune, 2019b).

Hvis «frykten» for boligprisvekst, eller sagt på en annen måte: den politiske målsettingen om at Ås skal ha en variert befolkning og at flest mulig skal kunne komme inn på boligmarkedet, er argumentet for å legge til rette for boligutvikling (og dermed også befolkningsvekst), er det relevant å stille spørsmål ved om mer boligbygging er den eneste/beste løsningen. Det er for eksempel også mulig å vurdere nye boligkjøpsmodeller som leie til eie-boliger eller delvis kommunalt eierskap, slik Oslo kommune har innført i sin satsing «Nye veier til egen bolig» (Oslo kommune, 2019), eller benytte kommunalt subsidierte tomer, som var vanlig i Ås fram til det nasjonalt frislippet av boligmarkedet på 70- og 80-tallet (Ås kommune, 2019b).

Det er heller ikke gitt at det er nødvendig å *planlegge* flere boliger for å redusere boligprisene. Ludvigsen *et al.* (2023) påpeker at problemet i mange kommuner ikke er at det ikke *planlegges* nok boliger, men at boligene som er planlagt ikke *bygges*. Den store boligreserven som jeg omtalte i kapittel 6.1.3 kan tyde på at det samme kan være tilfelle i Ås. Hvis dette stemmer, vil det ikke nødvendigvis hjelpe boligmarkedet å sette av mer areal til boliger i kommuneplanen.

Uavhengig av om det å sette av arealer til bolig i plan er 'nødvendig' eller en god løsning på de sosiale konsekvensene av boligprisvekst, virker det som den dominerende vekst-diskursen og ønsket om å holde boligprisene nede fører til at kommunen legger til rette for mer befolkningsvekst, og på den måten skaper de veksten som de tror (gitt SSB-framskrivingene) at skal komme.

6.3.3 Er framskrivinger det beste vi har? Et argument for at det er mulig å påvirke egen planlegging og for politisering av planleggingen

Telemarksforskning har utarbeidet en egen modell for framskriving av befolkningsutvikling som legger vekt på kommuners arbeidsplassvekst og sentralitet. Et vesentlig poeng er at modellen ikke forklarer steders faktiske vekst med 100% nøyaktighet, som betyr at det *også* må være noe annet enn strukturelle forhold som påvirker vekst. Dette omtales som kommunes 'attraktivitet' (Vareide, 2018, s. 102-103). Ved å sammenligne den faktiske veksten (befolkningsstatistikk) med beregningen fra Telemarksforskning sin modell, kan man finne ut hvor attraktiv en kommune er for bosetting og næringsliv (relativt til andre kommuner). Steder med høy attraktivitet vil ha større vekst enn det de strukturelle forholdene skulle tilsi. Videre, er argumentet at kommuner og regioner kan påvirke egen attraktivitet gjennom planer og utviklingsstrategier.

Ås er et eksempel på en kommune som både har høy forventet vekst og høy attraktivitet (Vareide, 2018, s. 122). Vareide mener at en av grunnene til attraktiviteten er nettopp boligbygging (2018, s. 188-189).

Avvik mellom SSB sine befolkningsframskrivinger og faktisk utvikling, og mellom Telemarksforskning sin befolkningsframskrivingsmodell og faktisk utvikling, kan sees på som argumenter for at befolkningsframskrivingsmodellene ikke er gode nok, men hvis vi legger til grunn at samfunnet er komplekst og at fremtiden ikke er et uunngåelig resultat av nåtiden, er det kanskje heller et argument for at fremtiden ikke er forhåndsbestemt og at det derfor er mulig å påvirke fremtidig utvikling, inkludert befolkningsutvikling. I en kontekst hvor boligbygging er en sentral vekstfaktor (som i Ås), fordrer påvirkning av befolkningsutvikling at beslutningen om hvor mye vekst kommunen vil legge til rette for (i det minste til dels) er basert på noe annet enn rendemografiske framskrivinger, for eksempel visjoner.

Det neste naturlige spørsmålet er 'hvordan kan dette gjøres i praksis'? Som jeg påpekte i kapittel 6.1.5, er det norske plansystemet sin troverdighet i stor grad knyttet til verdier som forutsigbarhet og kontroll (Kristiansen og Nyseth, 2018), som gjør det vanskelig å eksperimentere med måten vi gjør planlegging på. Det er med andre ord vanskelig å planlegge for «undefined becoming» innenfor dagens plansystem, fordi dette fordrer at man ikke «låser fremtiden», men er åpen for hele tiden å endre på planene i takt med at fremtiden utfolder seg. Jeg mener likevel at det er rom for å 'politisere fremtiden' i større grad enn slik

befolkningsvekst er håndtert i Ås sine kommuneplanprosesser og i den regionale planen for areal og transport.

En måte å 'politisere' fremtiden på, er ved å bruke backcasting og politiske fremtidsbilder (for et eksempel på hvordan dette kan gjøres, se for eksempel Gunnarsson-Östling, 2014), der man også gjør en verdibasert vurdering av fremtidig befolkningsutvikling. I det minste, er det nødvendig å ta en aktiv stilling til implikasjonene av at framskrivingene ikke er en fasit, men en mulig utvikling. Hvis planaktørene ønsker å bruke framskrivinger, er planleggingsstrategien foresight en mulighet – der er det rom for å arbeide med ulike fremtidsutviklinger samtidig, hvor noen kan være basert på rendemografiske framskrivinger mens andre kan være forankret i ulike visjoner.

I neste kapittel (7), skal jeg drøfte hvordan planaktørenes strategiske tilnærming til planlegging av befolkningsutvikling kan sees i sammenheng med empirien om fremtidsforståelse.

7 HVA SLAGS FREMTIDSFORSTÅELSE HAR PLANAKTØRENE?

Det andre forskningsspørsmålet mitt handler om planaktørene sin fremtidsforståelse. I empirien har jeg avdekket en spenning mellom hva slags fremtidsforståelse planaktørene selv uttrykker i plandokumenter og intervjuer på den ene siden, og hva slags fremtidsforståelse de uttrykker gjennom hvordan de faktisk håndterer spørsmålet om befolkningsvekst i den praktiske planleggingen på den andre siden. Med hensyn til spørsmålet om omfang av befolkningsvekst, er planaktørene sin fremtidsforståelse ulik i ord og handling.

Jeg har valgt å omtale Ås kommune og den regionale planen for areal og transport samlet her (selv om den regionale planen bruker rendemografiske framskrivinger fra SSB, mens Ås kommune også bruker Kompas-framskrivingen som kan ta høyde for intensjoner og planer om endret fremtidig utvikling (for en beskrivelse av de to modelltypene, se kapittel 2.3.)). Selv de to framskrivingene er basert på ulike tallgrunnlag, mener jeg at det uansett er riktig å legge til grunn at bruken av framskrivinger bygger på en idé om at fremtiden er predikerbar, slik som Dreborg (1996) argumenterer for. En forståelse av fremtiden som predikerbar har klare paralleller til Urry (2016) sin B-tidsserieforståelse av tid der hendelser kan skilles tydelig fra hverandre og plasseres kronologisk på en linje.

Samtidig som Ås kommune og Plansamarbeidet bruker framskrivinger, er både fremtiden og framskrivinger beskrevet som usikker(t) i plandokumentene jeg har analysert. Deltakerne jeg har intervjuet uttrykker også at det ikke er mulig å ha sikker kunnskap om fremtiden, som tilskrives at samfunnet er komplekst. Deltakerne mener også at det er mulig å påvirke fremtiden, som ikke er unaturlig siden mange av dem driver med nettopp politikk og planlegging. En forståelse av fremtiden som noe uforutsigbart og som det er mulig å påvirke er forenelig med det Urry (2016) omtaler som en A-tidsserieforståelse, der fortiden, nåtiden og fremtiden ikke kan sees på som separate hendelser men er med på å påvirke hverandre.

7.1 Ulike planleggingstemaer – ulike fremtidsforståelser?

Jeg har argumentert for at planene jeg har analysert bygger på en B-tidsserieforståelse når det kommer til hvordan befolkningsvekst håndteres som et strategisk spørsmål i planlegging. Grunnen til dette er at de legger til grunn befolkningsframskrivinger. Samtidig, har jeg i empirikapittelet argumentert for at plandokumentene viser at planaktørene har en A-tidsserieforståelse. Et eksempel på dette er for hvordan temaet transportvaner håndteres i ATP'en. I forarbeidene til planen blir det argumentert for at det er nødvendig å gjennomføre

politikk som endrer innbyggerne i byregionen sine transportvaner slik at de eksisterende utviklingstrendene ikke fortsetter, fordi dette ikke vil være bærekraftig (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2012a; 2012b). Det er med andre ord snakk om et ønske om å bryte med en framskrevet utvikling. Med utgangspunkt i teorien om tid og kompleksitet (Amdam og Veggeland, 2011; Boelens og de Roo, 2016; Urry, 2016), har jeg tolket ønsket om å gå bort fra eksisterende utvikling som et uttrykk for en forståelse av at det er mulig å påvirke fremtiden, noe som impliserer at den framskrevne fremtiden dermed bare er en av flere mulige alternative utviklinger. Et interessant spørsmål er dermed hvorfor noen planleggingstemaer i den regionale planen (som bruk av transportinfrastruktur) blir sett på som mulig å påvirke, mens andre temaer (som omfanget av befolkningsutvikling) ikke blir forsøkt påvirket.

En mulig forklaring på hvorfor den regionale planen ikke forsøker å påvirke eller vurdere alternative framskrivinger av befolkningsutviklingen i byregionen, kan være at Plansamarbeidet anså dette for å være utenfor regionale planmyndigheters kontroll. Boligplanlegging skjer på kommunenivå, og fylkeskommunen kan heller ikke styre forhold som nasjonal innvandrings- eller samferdselspolitikk eller globale urbaniseringstrender. Fylkeskommunen er ikke noen form for «overkommune» som kan overprøve vedtak som er fattet i en kommune (Jacobsen, 2020, s. 190). De kan heller ikke komme med innsigelse til for eksempel mål om befolkningsvekst i planstrategi eller i KPS (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a). Det regionale planmyndigheter derimot kan påvirke, er forhold som hvordan de organiserer kollektivtransporten innenfor sitt fylke, som er fylkeskommunen sitt ansvarsområde (regjeringen.no, u.å.).

7.2 En konkurranse mellom orden og kompleksitet

I et historisk perspektiv, er det ikke vanlig å koble planlegging og kompleksitetstenkning (de Roo, 2010, s. 19). Ideen om at «visshet er innenfor rekkevidde» har lenge vært grunnleggende i planlegging, som har ført til det de Roo omtaler som en teknisk, eller prosedyre-messig og rasjonell, tilnærming til planlegging (de Roo, 2010, s. 21, min oversettelse). Selv om kompleksitetstenkningen har fått en mer sentral posisjon innenfor planteorien siden 1990-tallet, påpeker både Bolens og de Roo og Nyseth og Kristiansen at det i praksis er vanlig å benytte tilnærminger som forsøker å redusere kompleksiteten (Boelens og de Roo, 2016; Kristiansen og Nyseth, 2018), for eksempel befolkningsframskrivinger. Nyseth og Kristiansen påpeker til og med en «økende trend i retning [av] entusiasme for

evidensbasert planlegging», som følge av at ny teknologi gir mulighet for framskrivinger av såkalt «big data» (2018, s. 291).

Nyseth, Førde og Cruickshank beskriver en forventning om at planlegging, og planleggeren, skal skape orden (2018, s. 279). Plansystemets etos baserer seg i stor grad på det er regelstyrt og at det skal sikre kontroll og forutsigbarhet (Kristiansen og Nyseth, 2018, s. 292). Mange planleggere i dag opererer med det Nyseth, Førde og Cruickshank kaller en «modernistisk ontologi», som blant annet innebærer en tro på at man må skape orden og redusere kompleksitet, og på at det finnes «predefinerte målsettinger [...] som planleggeren skal fasilitere for», som for eksempel for befolkningsvekst (Nyseth, Førde og Cruickshank, 2018, s. 282). Dette kan føre til at det oppstår et konkurranseforhold hvor anerkjennelsen av det komplekse ender opp med å abdisere til fordel for behovet for å skape orden.

Deltakerne i studien min omtaler framskrivingene som «det beste de har». Jeg tror denne oppfatningen bygger på et opplevd behov for å redusere kompleksiteten til noe som er mer håndterbart – å skape orden. I Ås, er framskrivingene sin viktigste funksjon å hjelpe kommunen til å vurdere fremtidig behov for infrastruktur som skolekapasitet, vei og avløp. Ønsket om få oversikt og kontroll over fremtidig befolkningsutvikling kan dermed sees i sammenheng med kommunen sin rolle som tjenesteprodusent. Norske kommuner har ansvar for å yte mange ulike universelle tjenester (tjenester som i hovedsak skal finansieres gjennom skatt) som skolegang, sosialhjelp og vedlikehold av veier (Jacobsen, 2020, s. 11). Det er viktig at kommunen organiserer tjenesteproduksjonen på best mulig måte (Jacobsen, 2020). For å få til dette er det til stor hjelp å vite noe om hvor mange som behøver ulike tjenester.

I denne sammenhengen, er vedtaket om å bygge Åsgård og Rustad skoler i Ås interessant som et eksempel på en situasjon der kommunen skal gjøre investeringer og tilpasse tjenesteproduksjonen sin til et usikkert antall fremtidige innbyggere. I kapittel 5.1.3 viste jeg at planleggerne og politikerne i Ås nå opplever at de har behov for å vokse for å finansiere, og fylle potensialet til, de to skolene. Med andre ord, for å unngå negative økonomiske konsekvenser må kommunen nå arbeide aktivt med å påvirke fremtiden så den blir i tråd med den fremtidsforestillingen som de har valgt å planlegge for. Dette viser både at fremtiden blir påvirket av fortiden (i dette tilfellet, blir fremtidig utvikling i Ås påvirket av vedtaket om å bygge skoler) samtidig som ideer vi har om fremtiden påvirker beslutninger vi tar i nåtiden (i dette tilfelle, ideen om at det kom til å bli et behov for to store skoler), slik som Wangel (2012) og Urry (2016) påpeker. Framskrivingene kan altså være med på å påvirke hvordan

fremtiden blir, gjennom å fungere som en form for navigasjonsverktøy i en usikker og kompleks fremtid. Selv om flere av deltakerne i studien min påpeker at det kan diskuteres hvorvidt vedtakene om å bygge ut skolene faktisk var en logisk konsekvens av befolkningsframskrivingene som kommunen hadde på det tidspunktet, understreker barneskole-eksempelet likevel at det er viktig å ha et bevisst forhold til hvorfor og hvordan man bruker befolkningsframskrivinger.

7.3 Planaktørene bruker kunnskapen om kompleksitet til å nyansere bildet fra framskrivingene

Planaktørene opererer med to ulike fremtidsforståelser samtidig, og disse står i konflikt. Dataen fra intervjuene jeg har gjort indikerer at planleggerne anerkjenner kompleksiteten på et personlig nivå, men bruken av framskrivinger indikerer at det likevel er forventningene om å skape orden som blir bestemmende for planleggingspraksisen. Bildet av at kompleksitetstenkningen abdiserer fullstendig til fordel for bruk av framskrivinger kan likevel nyanseres noe. Mine funn indikerer at det, i hvert fall til en viss grad, er mulig å bruke framskrivinger og anerkjenne kompleksitet samtidig.

I plandokumentene (både kommuneplanen og ATP'en) omtales befolkningsframskrivingene eksplisitt som usikre, og som jeg har vist i empirien viser både Ås kommune og Plansamarbeidet at de tar inn over seg denne usikkerheten ved å ikke ta utgangspunkt i nøyaktige tall for fremtidig befolkningsutvikling, men heller angi et mulighetsrom. Dette er også i tråd med anbefalinger om bruk av befolkningsframskrivinger i planlegging (se for eksempel Leknes og Løkken, 2020, s. 26). I plandokumentene er det også beskrivelser av årsaker til usikkerheten. Selv om planaktørene bruker framskrivingene aktivt, har de altså med seg forståelsen av at fremtiden er uforutsigbar og kan påvirkes.

Planaktørene forsøker å ta høyde for usikkerheten når de planlegger, men de gjør det innenfor rammene av den prosedyremessige og rasjonelle planleggingen. Flere planteoretikere, deriblant Jean Hillier, argumenterer imidlertid for at det er nødvendig å «gi opp fantasien om å kontrollere fremtiden» for å sikre en planlegging som er «fleksibel og i stand til å leve med usikkerhet» (Hillier, 2005; 2007, gjengitt i Nyseth, Førde og Cruickshank, 2018, s. 279). Med utgangspunkt i Hillier sin påstand, kan man stille spørsmål ved om omstilling til å planlegge et samfunn som er i tilblivelse (altså planlegge for «undefined becoming») krever at man utvikler nye planleggingspraksiser, eller om det er tilstrekkelig å ta med seg perspektivene på fremtid og usikkerhet fra kompleksitetstenkningen inn i dagens planleggingspraksis.

8 HVORDAN KAN BESLUTNINGEN OM BEFOLKNINGSVEKST SEES I SAMMENHENG MED PÅGÅENDE REGIONALISERINGSPROSESSER?

Selv om regioner innenfor planlegging normalt er terretorielle enheter, som Ås kommune eller Viken fylkeskommune, har den relasjonelle stedsforståelsen der steder blir forstått som dynamiske og som produkter av relasjoner likevel fått fotfeste i strategisk planlegging (Paasi og Zimmerbauer, 2016). Nyseth, Førde og Cruickshank (2018, s. 271) trekker frem planformer som går på tvers av administrative grenser som et eksempel på at norsk planlegging i hvert fall har tatt inn over seg deler av den relasjonelle stedsforståelsen. Den regionale planen for areal og transport er nettopp en strategisk plan som er utarbeidet i samarbeid mellom to fylkeskommuner.

ATP'en er i tillegg et eksempel på regionalisering drevet av myndighetene, som Hidle og Leknes (2014) omtaler som «top-down»-regionalisering. I empirien, har jeg også funnet eksempler på regionaliseringsprosesser som er drevet av lokale aktører («bottom-up»-regionalisering), som det interkommunale samarbeidet Osloregionen IPR. I dette kapittelet vil jeg drøfte hvordan disse to regionaliseringsprosessene kan påvirke tilnærminger til, og beslutninger om, befolkningsvekst i den regionale planen for areal og transport og i Ås kommune. Jeg vil også drøfte hvorvidt spørsmålet om befolkningsvekst er regionalisert når det tas opp på et lokalt behandlingsnivå.

8.1 To regionaliseringsprosesser

De to regionaliseringsprosessene som jeg har identifisert tar utgangspunkt i ulike forståelser av hva som utgjør en region – den ene er klart territoriell, den andre er *også* relasjonell. Byregionen slik den er avgrenset i den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus kan karakteriseres som en organisert/politisk-administrativ region, med en klar avgrensning som kan tegnes på et kart. Organiserte regioner er regioner som er etablert for bestemte formål (i dette tilfellet er formålet samordnet areal- og transportplanlegging) og som forvaltes av offentlige institusjoner (Onsager *et al.*, 2021, s. 15). Osloregionen er derimot en funksjonell region. Funksjonelle regioner er utviklet med utgangspunkt i økonomiske og sosiale interaksjoner (Onsager *et al.*, 2021, s. 15). Selv om Osloregionen, i kraft av å være satt sammen av mange kommuner, også kan avgrenses og tegnes på et kart, er denne grensen av relativt liten betydning for en funksjonell region, sammenlignet med for en organisert

region. Osloregionen er også fundert i en nyregionalistisk tangegang, som legger vekt på konkurransedyktighet og attraktivitet for å trekke til seg mennesker og kapital (Hidle og Leknes, 2014). Dette er blant annet tydelig basert på bruken av begrepene «konkurransedyktighet» og «attraktivitet» i Osloregionen sin areal- og transportstrategi (se Samarbeidsalliansen Osloregionen, 2008).

8.1.1 Regional plan for areal og transport: et eksempel på myndighetsdreven regionalisering
Empirien er sprikende med hensyn til spørsmålet om den regionale planen for areal og transport og statusen som regional by har ført til mer vekst i Ås, og eventuelt hvor mye. Det er mulig å spekulere i om den regionale planen har ført til at investorer har blitt mer oppmerksomme på at Ås er et sted som kommer til å vokse, som igjen kan ha ført til at kommunen mottar flere reguleringsplanforslag og innspill til kommuneplanens arealdel. Om det er en kausal sammenheng her er imidlertid vanskelig å si.

Det som er sikkert, er at den regionale planen for areal og transport legger opp til at de regionale byene skal ta en høy andel av veksten i regionen. Med andre ord, medfører den politisk styrte regionaliseringen en forventning om at Ås kommune skal legge til rette for stor befolkningsvekst. Lokalpolitikeren fra SV fortalte at politikerne opplever et «sterkt press om å imøtekomme forventningene om vekst i den regionale planen». Hvis de ikke følger den regionale planen, risikerer de innsigelse.

Flere av deltakerne i studien forteller at hvis Ås kommune får innsigelser, handler det gjerne om at de legger ut arealer med boligformål på steder som ikke har et godt kollektivtilbud (se for eksempel Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2016), og at de ikke har fått innsigelser som handler om at de legger til rette for lite vekst i Ås sentrum. Dette kan imidlertid være i endring. Bærum kommune har nylig fått en innsigelse fra Viken Fylkeskommune som handler om at de ikke oppfyller mål og forpliktelser i den regionale planen for areal og transport som er å ta en større andel av den regionale veksten i bybåndet (Viken fylkeskommune, 2022, s. 5).

«På bakgrunn av det godt utbygde skinnegående kollektivtransporttilbudet mener vi Bærum kommune må ta betydelig mer av befolkningsveksten i Viken fylke enn hva kommuneplanens arealdel legger til grunn. Vi viser til Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus og Byvekstavtalen hvor det framgår at bybåndet skal ta en høy andel av veksten og at det særlig legges til rette for høy arealutnyttelse rundt kollektivknutepunktene og stasjoner på det banebaserte kollektivsystemet.

Fylkeskommunen fremmer innsigelse til senterstrukturen da det legges opp til at områder i gangavstand til skinnegående kollektivtransport i bybåndet får en lang

lavere arealutnyttelse enn det som kommunen skal legge til grunn utfra Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus.»

Innsigelsen handler riktignok om befolkningsvekst i bybåndet der det er gjort en stor statlig investering i t-bane, og ikke i en regional by, men det er uansett verdt å merke at fylkeskommunen har kommet med en innsigelse som er begrunnet med at en kommune ikke legger til rette for nok befolkningsvekst i tråd med regionale planer og avtaler. Dette kan føre til at Ås kommune opplever et større press om å legge til rette for befolkningsvekst, og det kan bety at fylkeskommunen kan komme med lignende innsigelser i Ås i fremtiden.

8.1.2 Er Plansamarbeidets tilnærming til befolkningsvekst påvirket av en nyregionalistisk tankegang?

I empirien påpekte jeg at de tre overordnede målene i den regionale planen for areal og transport er hentet fra Osloregionen sin areal- og transportstrategi fra 2008, og at Osloregionen på den måten har vært med på å påvirke den regionale planen for areal og transport, og i forlengelse av det også kommunene i byregionene.

I det første hovedmålet i den regionale planen (og Osloregionen si areal- og transportstrategi) heter det at «Osloregionen skal være en konkurransedyktig og bærekraftig region i Europa» (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015, s. 9). Ideen om at regioner opererer på et marked av steder, og må gjøre seg attraktive for å vinne fram i konkurransen om mennesker og kapital kommer fra nyregionalistisk tankegang (Hidle og Leknes, 2014; Bristow, 2018). Her er det mulig å trekke en parallell til foresightlitteraturen som skiller mellom samfunnsforesight og regional foresight basert på blant annet formål (Norges Forskningsråd, 2010, s. 29-39) og stiller spørsmålet: er intensjonen med den regionale planen å løse offentlige samfunnsoppgaver på vegne av allmennheten, eller er intensjonen å utvikle tiltak som styrker regionens konkurransekraft? Med hensyn til dette spørsmålet, skiller det første hovedmålet om konkurransekraft seg tydelig fra de to andre hovedmålene i den regionale planen, som handler om effektiv arealbruk og et effektivt, tilgjengelig og miljøvennlig transportsystem.

Intensjoner om å løse samfunnsoppgaver på vegne av allmennheten og om å styrke et steds konkurransekraft er ikke gjensidig utelukkende, men jeg mener likevel det er grunn til å stille spørsmål ved om Plansamarbeidet faktisk også er drevet av en nyregionalistisk visjon (som Osloregionen IPR) eller om målene egentlig bare er overført fra den Osloregionen sin strategi til den regionale planen for areal og transport uten at betydningen av «konkurransedyktighet» ble diskutert i Plansamarbeidet.

I en masteroppgave som ser på nullvekstmålet i den regionale planen for areal og transport, fant Gjendem (2020) nettopp at de tre hovedmålene i ATP'en ble «direkte overført» fra Osloregionen sin areal- og transportstrategi i begynnelsen av arbeidet med planstrategien uten at implikasjonene av målene ble diskutert. Dette kan være en mulig forklaring på hvorfor planen har en målsetting om attraktivitet og konkurransedyktighet som impliserer et ønske om vekst, men likevel framstår som en plan som er innrettet mot hvordan veksten skal håndteres og ikke mot å påvirke omfanget av veksten i seg selv, eller mot å trekke til seg mer vekst. Befolknings- eller næringsvekst er heller ikke en indikator på måloppnåelse i den årlige evalueringen av planen (Oslo kommune og Viken Fylkeskommune, 2018).

Planleggerne og politikerne fra det regionale plannivået som jeg intervjuet ser på befolkningsveksten som et faktum som de bare må forholde seg til, og mener at planarbeidet først og fremst har vært innrettet mot hvordan denne veksten skal håndteres. I saksframlegget til Akershus fylkesting om vedtak av regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, står det at «[i] planstrategien ble den kraftige forventede veksten trukket opp som den sentrale utfordringen for areal- og transportutviklingen i regionen» (Akershus fylkeskommune, 2015, s. 2). Økt konkurransekraft for å trekke til seg mennesker, bedrifter og kapital fremstår som et heldig resultat av planen (en mulighet som veksten, dersom den håndteres riktig, 'gir'), snarere enn en målsetting som har vært veiledende i for utformingen av planen. Selv om Plansamarbeidet har tenkt at den regionale planen kan bidra til å gjøre regionen mer attraktiv, mener jeg det er lite sannsynlig at den nyregionalistiske tankegangen har vært førende for planarbeidet.

Det er også mulig å finne spor av nyregionalistisk tankegang i Ås. Flere av deltakerne i studien min påpeker at veksten i byregionen ikke er ubegrenset, og at det ikke er sikkert at folk velger å bosette seg i akkurat Ås når det er mange lignende steder å velge mellom. En av planleggerne i Ås mener det er viktig å jobbe med tiltak for å gjøre det mer attraktivt å flytte til Ås fordi høyere etterspørsel vil gi kommunen mer kontroll på befolkningsutviklingen. Med utgangspunkt i at både planleggere og politikere i Ås har poengtert at kommunen aldri har behøvd å jobbe aktivt for å trekke til seg folk, mener jeg det er lite sannsynlig at planleggingen av befolkningsutvikling i kommunen har vært drevet av en nyregionalistisk visjon.

Det er imidlertid flere som peker på at endringer skjer raskere og fremtiden er mer uforutsigbar nå enn den var før. Plansjefen i Ås forteller at kommunen mottar færre byggesøknader enn tidligere, selv om kommunen har ferdigstilte reguleringsplaner, og at det tar lengere tid før byggeprosjekter settes i gang. Renteøkning og generell økonomisk usikkerhet har ført til nedgang i igangsetting av boligbygging og nyboligsalg over hele landet, og dette merkes spesielt godt i og rundt Oslo (se for eksempel Wig, 2023). Et ønske om å ha mest mulig kontroll over befolkningsutviklingen i kommunen, kan føre til at Ås kommune tenker mer på attraktivitet og konkurransekraft i forhold til andre tilsvarende steder i regionen i fremtiden.

8.2 Er spørsmålet om befolkningsvekst regionalisert når det behandles lokalt?

I starten av masterprosjektet, hadde jeg en antakelse om at Ås kommune så på det som sin oppgave, eller sitt ansvar, å ta imot en stor andel av befolkningsveksten i byregionen, slik det er beskrevet i den regionale planen for areal og transport. Jeg har ikke funnet tegn til at dette er tilfelle.

Ås er en del av en større bo- og arbeidsmarkedsregion, og et boligmarked som er større enn kommunen (Vareide, 2018; Gundersen, Holmen og Hansen, 2019). Til tross for at både planleggere og politikere er veldig bevisste på at utvikling i Ås blir påvirket av utvikling i nabokommunene og i byregionen for øvrig, er det fremdeles kommunen som er enheten man planlegger befolkningsvekst i. En årsak til at det er vanskelig å planlegge i et regionalt perspektiv er at politikerne i kommunen gjerne vil at ting skal skje i egen kommune, blant annet av økonomiske hensyn. En av planleggerne i Ås som jeg intervjuet brukte næringsutvikling som et eksempel på at det er vanskelig å tenke arealbruk på tvers av kommunegrenser. Det samme vil trolig være tilfelle for boligområder. Det er lite aktuelt for politikerne i kommunen å frivillig si at Ås ikke skal legge til rette for mindre befolkningsvekst fordi nabokommunen skal vokse mye istedenfor. En av de andre planleggerne i Ås forklarer at tilnærmingen i kommunen har vært at «vi [må planlegge for at vi [skal vokse så mye som mulig, og så må vi bare se an [hva som blir den reelle veksten]».

Planleggeren som snakket om næringsutvikling, poengterer at det er krevende å få til interkommunalt samarbeid om planlegging i et regionalt perspektiv når man mangler virkemidler for å fordele godene og byrdene mellom kommunene.

En annen planlegger i Ås påpekte at flere av nabokommunene til Ås også har planer for knutepunktfortetting som legger opp til stor befolkningsvekst, og stiller spørsmål ved om det er realistisk at alle disse planene blir gjennomført. Dette er noe kommuneadministrasjonen *kunne* vurdert som en del av kommuneplanprosessen, men planleggeren forteller at de ikke har kunnskapen til å gjøre seg opp en klar formening om hvordan forhold i nabokommunene kan påvirke utviklingen i Ås. Her er det naturlig å trekke paralleller til kompleksitetsteorien – aktørene i systemet endrer seg over tid i gjensidige interaksjoner med hverandre, de kan inngå nye samarbeid, lære og tilpasse seg nye omstendigheter, som fører til at det ikke er mulig å forutse endring og at det er lite fruktbart å analysere enkeltprosjekter, eller kanskje til og med enkeltkommuner, hver for seg (Amdam og Veggeland, 2011).

9 KONKLUSJON

På steder med press på boligmarkedet er det vanlig å forutsette at boligbygging er den begrensende faktoren for befolkningsvekst (Ludvigsen *et al.*, 2023). Hvor mye boligbygging en kommune skal legge til rette for er et lokalpolitisk spørsmål (merk at områder med press på boligmarkedet, som i Ås, er det nasjonale føringer som sier at kommunene må ta hensyn til 'tilstrekkelig boligbygging' når de planlegger (se f.eks. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014b)), som betyr at befolkningsutvikling på et sted kan påvirkes gjennom politiske målsettinger og vedtak. Det sentrale spørsmålet i min oppgave har vært om planaktører i byregioner opplever at befolkningsvekst er et reelt valg, og håndterer det deretter, eller om de opplever og håndterer befolkningsvekst som noe påført, altså som en del av konteksten som de planlegger i.

Gjennom å analysere planprosessene til to kommuneplaner i Ås kommune og til den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus (ATP'en), har jeg vist to eksempler på hvordan befolkningsvekst kan håndteres som et strategisk spørsmål i planlegging i byregioner, på lokalt og regionalt plannivå. Jeg har satt dette i sammenheng med planaktørenes fremtidsforståelse, og undersøkt hvordan planaktørene påvirker hverandre på tvers av plannivå, og på tvers av skillet mellom formelle og uformelle planaktører.

Den eksisterende forskningen på strategisk planlegging av befolkningsutvikling i kommuner har handlet om kommuner og regioner som opplever befolkningsnedgang (se for eksempel Sand, 2019; Bråtå, 2020; Hagen, Higdem og Overvåg, 2021; Hatlevik, 2023). Det er imidlertid skrevet lite om kommuner med gode betingelser for befolkningsvekst. Min masteroppgave er et bidrag til å fylle dette kunnskapshullet.

Det teoretiske utgangspunktet for studien har vært strategisk planlegging, kompleksitetsteori og en relasjonell stedsforståelse som også innbefatter regionbegrepet. De tre forskningsspørsmålene handler nettopp om henholdsvis strategisk planlegging, fremtidsforståelse og regionaliseringsprosesser. I det følgende, vil jeg oppsummere funnene mine med utgangspunkt i fire spørsmål. 1) Hvordan brukes framskrivinger? 2) Hva er forholdet mellom visjon og kontekst? 3) Hvordan kan man predikere en uforutsigbar fremtid? og 4) Påvirker regionaliseringsprosesser (håndtering av) befolkningsvekst? Til slutt, vil jeg si noe om overførbarhet og om videre forskning på feltet.

1. Hvordan brukes befolkningsframskrivinger?

Bruk av framskrivinger i planlegging inngår som del av en situasjonsanalyse.

Framskrivingene kan ha til formål å tilføre diskusjonen om fremtidig utvikling en form for realisme (Aarsæther og Jacobsen, 2018), eller de kan brukes som utgangspunkt for et argument for 'retningsendring' i fremtidig utvikling (se for eksempel Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2012a). Å undersøke bruk av befolkningsframskrivinger i de ulike planprosessene har derfor vært en vesentlig del av denne oppgaven.

Som en del av kommuneplanprosessen, henter Ås kommune inn rendemografiske befolkningsframskrivinger fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og utarbeider egne befolkningsframskrivinger basert på kommunens boligprogram (Kompass-framskrivingen). Mens SSB sine framskrivinger legger til grunn at eksisterende utvikling vil fortsette, kan Kompass-framskrivingene ta opp i seg politiske intensjoner om fremtidig endring. Framskrivningene brukes som grunnlag for å vurdere fremtidig behov for kommunal infrastruktur og dimensjonere kommunens tjenestetilbud. I tillegg, brukes SSB-framskrivingene som utgangspunkt for å beslutte hvor mye boligbygging kommunen skal legge til rette for.

I ATP'en inngår framskrivinger fra SSB som viser høy fremtidig vekst som et motivasjonsargument for planen. Prinsippene i planen er imidlertid ikke tilpasset til eller avhengige av en bestemt mengde befolkningsvekst, de er like relevante uavhengig av hvor stor den reelle veksten i regionen blir.

2. Hva er forholdet mellom visjon og kontekst?

Ingen av de fire strategitypene forecasting, backcasting, foresight eller improvisasjon (se kapittel 3.5) er i seg selv beskrivende for den strategiske tilnærmingen til planlegging i Ås kommune eller i Plansamarbeidet mellom Oslo og Akershus. Teoriene har likevel vært nyttige som begrepsapparat for å beskrive og analysere planaktørene sin strategiske tenkning, og i forlengelse av det, fremtidsforståelse.

Jeg har funnet at planaktørene, både Ås og Plansamarbeidet, i liten grad har politiske målsettinger og visjoner knyttet til omfanget av befolkningsvekst. Istedenfor, blir befolkningsutvikling i stor grad håndtert som en del av konteksten som planaktørene må ta utgangspunkt i og forholde seg til. Som en regional, strategisk temaplan for areal og transport, har ATP'en liten mulighet til å styre det samlede *omfanget* av befolkningsvekst i

Oslo og Akershus (selv om de kan forsøke å påvirke veksten gjennom å gjøre regionen mer attraktiv å etablere seg i). I Ås, er det større mulighetsrom for styre etter visjoner om en bestemt befolkningsutvikling, gjennom å la slike visjoner være førende i kommuneplanarbeidet (særlig i arealdelen til kommuneplanen) og i reguleringsplansaker. Det er mulig at enkelte planleggere og politikere tenker slik, men det fremstår ikke som en etablert felles tankegang eller strategi, til tross for at handlingsrommet er der.

Det er verdt å poengtere at utfallet (befolkningsutviklingen) av planprosesser kan bli det samme uavhengig av hva som er motivasjonen for vedtakene om å legge til rette for boligbygging. Jeg vil likevel argumentere for at Ås kommune kan være tjent med å ha et mer visjonsbasert forhold til omfanget av befolkningsvekst i den strategiske planleggingen. En grunn til dette er at boligprogrammet er et viktig verktøy for å styre arealutviklingen i kommunen. Hvis kommunen har mange flere boligområder i plan enn det som blir realisert, eller enn hva de har kapasitet til av innbyggervækst med hensyn til tjenestetilbud og kommunal infrastruktur, blir den fremtidige utviklingen mer uforutsigbar enn den trenger å være.

3. Hvordan kan man predikere en uforutsigbar fremtid?

Et annet sentralt funn, er at det ikke er helt samsvar mellom planaktørenes uttrykte fremtidsforståelse og den fremtidsforståelsen som er implisert gjennom valget av planleggingsstrategi. Bruk av framskrivinger er knyttet til en forståelse av at fremtiden kan predikeres (Dreborg, 1996). Samtidig, uttrykker planleggere og politikere som jeg har intervjuet at samfunnsutvikling ikke lar seg predikere med nøyaktighet og at befolkningsframskrivinger er usikre. Denne virkelighetsbeskrivelsen reflekterer en spenning mellom anerkjennelsen av at samfunnet er et komplekst og uforutsigbart system på et personlig nivå og samfunnet/plansystemet sitt behov for (relativt sikker) kunnskap om fremtidige behov.

Planaktørene bruker kompleksitetsforståelsen til å stille spørsmål ved framskrivinger, og som argument for at befolkningsframskrivinger må tolkes som en indikasjon, og ikke en fasit, på fremtidig utvikling. På den måten klarer de å ha to ulike fremtidsforståelser (Urry, 2016, sin A- og B-tidsserie), som i teorien er motstridende, samtidig. En kan kanskje si at befolkningsvekst og framskrivinger framstår som ontologisk uavklart av planaktørene. Det virker med andre ord å være ulike oppfatninger av på hvilken måte, og hvilket grunnlag, framskrivinger av befolkningsutvikling eksisterer og hva de kan fortelle. Er framskrivingene konstruerte eller er de virkelige (og i hvilken grad?), og hvor mye skal man la seg styre av

dem? Det er ikke gitt at det er behov for å avklare disse spørsmålene, men planaktørene kan likevel være tjent med å gjøre diskusjonen om framskrivinger og fremtidsforståelser mer eksplisitt.

4. Påvirker regionaliseringsprosesser (håndtering av) befolkningsvekst?

Valget om å legge til rette for befolkningsvekst kan også forstås i kontekst av pågående regionaliseringsprosesser. Jeg har fokusert på å undersøke noen styrte og planlagte regionaliseringsprosesser.

ATP'en er et eksempel på en myndighetsdrevet regionaliseringsprosess. Planen inneholder en eksplisitt forventning om at de regionale byene, som Ås, skal ta en stor andel av befolkningsveksten i regionen, og at dette skal gjøres gjennom knutepunktfortetting. Jeg har vist at politikerne i Ås ikke nødvendigvis er enige i dette, men at de likevel har tatt hensyn til føringen i den kommunale planleggingen. Om det faktisk er en kausal sammenheng mellom befolkningsveksten Ås har opplevd siden 2015 og statusen som regional by er vanskelig å si. Reguleringsplan- og boligbyggingsprosjekter tar lang tid - det er mulig at vi ennå ikke har sett effektene av den regionale planen på befolkningsutviklingen i Ås.

Planlegging i byregionen rundt Oslo blir også påvirket av regionaliseringsprosesser som er drevet nedenifra og opp, blant annet i form av frivillig samarbeid mellom kommuner. Osloregionen IPR, som jeg har brukt som eksempel, har utarbeidet en felles areal- og transportstrategi som medlemskommunene anmodes om å følge. ATP'en er i stor grad en konkretisering av denne strategien innenfor Oslo- og Akershusområdet, som viser at en lokalt drevet regionaliseringsprosess og en uformell planaktør har fått stor innvirkning på den formelle planleggingen og på utviklingen i byregionen rundt Oslo.

Planaktørene uttrykker at befolkningsvekst i Ås og i Oslo og Akershus må sees i sammenheng med en generell befolkningsvekst i byregionen rundt Oslo og en global urbaniseringstrend. De påpeker også at byregionen er et felles bolig- og arbeidsmarked. Til tross for dette, er spørsmål om tilrettelegging for vekst og utvikling i liten grad regionalisert når det tas opp på et lokalt behandlingsnivå i Ås kommune. Det er kommunen som er enheten man planlegger (boligutvikling - og følgelig) befolkningsutvikling i, og det er vanskelig å samordne med, ta hensyn til, eller forutse effektene av, plan- og utviklingsprosesser i andre kommuner i den kommunale planleggingen.

9.1 Overførbarhet og forslag til videre forskning

Caset (i betydningen studieobjektet) er valgt med utgangspunkt i en interesse for Ås og for den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus. I tillegg, framstår den som et typisk eksempel på en kommune og en region med gode betingelser for befolkningsvekst. Med utgangspunkt i en studie av en enkeltcase, er det likevel vanskelig å si noe om funnene mine er kontekstspesifikke eller om de også kan overføres til andre situasjoner, og eventuelt med hvilke forbehold. Det ville vært interessant å supplere studien min med flere caser fra andre regionale byer i Oslo og Akershus, og andre byregioner i Norge.

Det vil også være interessant å følge Ås kommune og den regionale planen framover, og se på hvordan planaktørene responderer på eventuelle endringer i omgivelsene. En evaluering av ATP'en, som blant annet ser på målsettingene i planen, skal legges fra høsten 2023 (Plansamarbeidet, 2022). Med utgangspunkt i samstemte befolkningsframskrivingene fra SSB, virker det sannsynlig at den fremtidige befolkningsveksten i Ås og i byregionen blir lavere enn hva man antok for 10-15 år siden. Denne utviklingen åpner for flere interessante spørsmål for videre forskning.

Vil en eventuell nedgang i befolkningsvekst føre til at boligplanleggingen blir mer regionalisert, og til mer plansamarbeid og utviklingsarbeid på tvers av kommunegrenser? Eller vil kommunene i større grad tenke at de konkurrerer med nabokommunene om potensielle innbyggere? Hvordan vil en nedgang i vekst vil påvirke forholdet mellom befolkningsframskrivinger, hensynet til «tilstrekkelig boligbygging» og politiske visjoner i planarbeidet? Når kommunene har en boligreserve som er betydelig større enn den reelle utviklingen, hvilke områder vil utbyggerne satse på? Burde kommunene i større grad planlegge for hva de skal gjøre i en alternativ fremtid der veksten bremser kraftig eller stopper opp?

I de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging fra 2014 står det at i pressområder skal det legges «vekt på gode regionale løsninger [for boligbygging] på tvers av kommunegrensene» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014b, s. 1, min understreking). I forlengelse av dette, dukker det også opp et annet spørsmål: Er dagens løsninger for boligplanlegging på tvers av territorielle grenser gode nok, eller trengs det nye verktøy for å lykkes med dette?

Planaktørene som jeg har intervjuet, beskriver befolkningsframskrivinger som «det beste de har». Jeg har argumentert for at det kan være nyttig å gi mer rom til visjoner om framtidig befolkningsutvikling og planlegge med utgangspunkt i en ønsket samfunnsutvikling istedenfor å legge til rette for det de tror at kommer til å skje. For å lykkes med dette, kan det være hensiktsmessig å velge planleggingsstrategier som tar konsekvensene av at steder er i tilblivelse, og som åpner for å vurdere flere alternative fremtidige utviklinger. Om dette kan gjøres innenfor rammene av det norske plansystemet, er også noe det burde forskes mer på.

10 REFERANSELISTE

- Abram, S. (2014) The time it takes: temporalities of planning, *The Journal of the Royal Anthropological Institute*, 20(1). <https://doi.org/10.1111/1467-9655.12097>
- Agnew, J. (2018) Evolution of the regional concept, i Paasi, A., Harrison, J. og Jones, M. (red.) *Handbook on the geographies of regions and territories*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, s. 23-33.
- Akershus fylkeskommune (2015) *Vedtak av regional plan for areal og transport for Oslo og Akershus [Saksfremlegg til Fylkestinget i Akershus 24.06.2015]*.
- Albrechts, L. (2004) Strategic (Spatial) Planning Reexamined, *Environment and planning. B, Planning & design.*, 31(5), s. 743-758. <https://doi.org/10.1068/b3065>
- Amdam, J. og Veggeland, N. (2011) *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Amer, M., Daim, T. U. og Jetter, A. (2013) A review of scenario planning, *Futures: the journal of policy, planning and futures studies*, 46, s. 23-40.
<https://doi.org/10.1016/j.futures.2012.10.003>
- Andersen, B. (2008) For Space (2005): Doreen Massey, i Hubbard, P., Valentine, G. og Kitchin, R. (red.) *Key texts in human geography*. London: SAGE Publications Ltd, s. 225-233.
- Andersen, S. S. (2013) *Casestudier: forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. 2 utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Angelo, H. og Wachsmuth, D. (2020) Why does everyone think cities can save the planet?, *Urban studies*, 57(11), s. 2201-2221. <https://doi.org/10.1177/0042098020919081>
- Bane NOR (2021) *Follobanen*. Tilgjengelig fra: <https://www.banenor.no/Prosjekter/prosjekter/follobanen/> (Hentet: 20. september 2022).
- Bane NOR (2022) *Follobanen er åpnet – reisetiden mellom Ski og Oslo er halvert*. Tilgjengelig fra: <https://www.banenor.no/nyheter-og-aktuelt/nyheter/2022/follobanen-er-apen-reisetiden-mellom-ski-og-oslo-er-halvert/> (Hentet: 25. april 2023).
- Bhatta, B. (2010) *Analysis of Urban Growth and Sprawl from Remote Sensing Data*. Berlin: Springer.
- Boelens, L. og de Roo, G. (2016) Planning of undefined becoming: First encounters of planners beyond the plan, *Planning theory*, 15(1), s. 42-67.
<https://doi.org/10.1177/1473095214542631>
- Brenner, N. (2017) *Critique of urbanization: selected essays*. Berlin: Bauverlag Gütersloh.

- Bristow, G. (2018) New regionalism, i Paasi, A., Harrison, J. og Jones, M. (red.) *Handbook on the geographies of regions and territories*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, s. 67-78.
- Bråtå, H. O. (2020) *Kommuner med befolkningsnedgang. Hva sier forskningen om ulike strategier, planer og tiltak og hva er kunnskapsbehovet?* (Skriftserien 17 - 2020). Lillehammer: Høgskolen i Innlandet. Tilgjengelig fra: <https://hdl.handle.net/11250/2727174>.
- Børrud, E. og Grønning, M. (2018) Metoder i planlegging - et spørsmål om kompetanse, i Aarsæther, N., et al. (red.) *Plan og safunn: system, praksis, teori*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, s. 308-333.
- Børrud, E., Hanssen, G. S. og Fausa, H. E. (2018) Om å styre kompleksitet – behov for områdestrategier?, i Hanssen, G. S. og Aarsæther, N. (red.) *Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget, s. 145-166.
- Cochrane, A. (2018) Relational thinking and the region, i Paasi, A., Harrison, J. og Jones, M. (red.) *Handbook on the geographies of regions and territories*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, s. 79-88.
- Cook, C. N. et al. (2014) Strategic foresight: How planning for the unpredictable can improve environmental decision-making, *Trends in Ecology & Evolution*, 29(9), s. 531-541. <https://doi.org/10.1016/j.tree.2014.07.005>
- Davis, H. C. (1995) *Demographic projection techniques for regions and smaller areas: a primer*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- de Roo, G. (2010) Being or Becoming? That is the Question! Confronting Complexity with Contemporary Planning Theory, i Roo, G. d. og Silva, E. A. (red.) *A Planner's Encounter with Complexity*. Florence: Taylor and Francis, s. 19-40.
- de Roo, G. (2018) Spatial Planning and the Complexity of Turbulent, Open Environments: About Purposeful Interventions in a World of Non-Linear Change, i Gunder, M., Madanipour, A. og Watson, V. (red.) *The Routledge Handbook of Planning Theory*. New York, NY: Routledge, s. 314-325.
- Dreborg, K. H. (1996) Essence of backcasting, *Futures: the journal of policy, planning and futures studies*, 28(9), s. 813-828. [https://doi.org/10.1016/S0016-3287\(96\)00044-4](https://doi.org/10.1016/S0016-3287(96)00044-4)
- Endringslov til plan- og bygningsloven eierseksjonsloven mv. (2021) *Lov om endringer i plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og matrikkellova (endret regelverk for eksisterende byggverk og oppdeling av boenheter til hybler mv.) (LOV-2021-05-11-37)*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/LTI/lov/2021-05-11-37>.

- European Commission Directorate-General for Regional and Urban Policy (1997) *The EU compendium of spatial planning systems and policies*. Publications Office.
- Farmer, C. J. Q. og Fotheringham, A. S. (2011) Network-Based Functional Regions, *Environment and planning. A*, 43(11), s. 2723-2741. <https://doi.org/10.1068/a44136>
- Flyvbjerg, B. (2006) Five Misunderstandings About Case-Study Research, *Qualitative Inquiry*, 12(2), s. 219-245. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/1077800405284363>
- Flyvbjerg, B. (2011) Case Study, i Denzin, N. K. og Lincoln, Y. S. (red.) *The SAGE handbook of qualitative research* Thousand Oaks, California: SAGE, s. 301-316.
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2016) *Innsigelse til kommuneplan for Ås [Brev fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus til Kommunal- og moderniseringsdepartementet 03.05.2016]*. Tilgjengelig fra: <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/utgatt/fm-oslo-og-akershus/dokument-fmoa/plan-og-bygg/fmoas-anbefaling-til-dep-kommuneplan-asa.pdf>.
- Gjendem, C. (2020) *Nullvekst som mål, vekst som resultat: En studie av motstridende mål og virkemidler i regional planlegging*. Masteroppgave, NMBU. Tilgjengelig fra: <https://hdl.handle.net/11250/2673084>.
- Grandin, J. et al. (2018) The politics of rapid urban transformation, *Current opinion in environmental sustainability*, 31, s. 16-22. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2017.12.002>
- Gray, D. E. (2022) *Doing research in the real world*. 5. utg. London: SAGE.
- Gubrium, J. F. og Holstein, J. A. (2003) Active Interviewing, i Gubrium, J. F. og Holstein, J. A. (red.) *Postmodern Interviewing*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications, s. 67-80.
- Gundersen, F., Holmen, R. B. og Hansen, W. (2019) *Inndeling i BA-regioner 2020*. (TØI rapport 1713). Oslo: Transportøkonomisk Institutt. Tilgjengelig fra: <https://www.toi.no/publikasjoner/inndeling-i-ba-regioner-2020-article35650-8.html>.
- Gunnarsson-Östling, U. (2014) Politicizing Planning through Multiple Images of the Future, i Bradley, K. og Hedrén, J. (red.) *Green Utopianism: Perspectives, Politics and Micro-Practices*. New York: Routledge, s. 113-126.
- Hagen, A., Higdem, U. og Overvåg, K. (2021) Realistisk planlegging — løypemelding fra et kvalifiseringsprosjekt, *Plan*, 53(4), s. 36-39. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3045-2021-04-10>
- Hanssen, G. S. og Saglie, I.-L. (2010) Cognitive Closure in Urban Planning, *Planning Theory & Practice*, 11(4), s. 499-521. <https://doi.org/10.1080/14649357.2010.525373>

- Hanssen, G. S., Hofstad, H. og Saglie, I.-L. (red.) (2015) *Kompakt byutvikling: muligheter og utfordringer*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, G. S. *et al.* (2015) Hvorfor studere den kompakte byen?, i Hanssen, G. S., Hofstad, H. og Saglie, I.-L. (red.) *Kompakt byutvikling: muligheter og utfordringer*. Oslo: Universitetsforl., s. 13-25.
- Hanssen, G. S. og Hofstad, H. (2017) Regional planlegging som flernivåkoordinering, *Kart og plan*, 77(1), s. 21-39. Tilgjengelig fra: <https://kartogplan.no/Artikler/KP1-2017/Regional%20planlegging%20som%20flernivaakoordinering.pdf>.
- Hanssen, G. S. og Aarsæther, N. (2018) *Fungerer plan- og bygningsloven etter intensjonene?* Tilgjengelig fra: <https://www.kommunalteknikk.no/fungerer-plan-og-bygningsloven-etter-intensjonene.6148878-161014.html> (Hentet: 30. april 2022).
- Harvold, K., Nordahl, B. og Vedeld, T. (2019) *Regional bolig-, areal- og transportplanlegging: Status og utviklingsmuligheter*. (NIBR-rapport 2019:13). Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR. Tilgjengelig fra: <https://hdl.handle.net/20.500.12199/2907>.
- Hatlevik, S. E. (2023) Hvordan planlegge for det motsatte av det du ønsker å oppnå, *Plan*, (4), s. 2-9. <https://doi.org/10.18261/plan.54.4.2>
- Healey, P. (2009) In Search of the "Strategic" in Spatial Strategy Making, *Planning Theory & Practice*, 10(4), s. 439-457. <https://doi.org/10.1080/14649350903417191>
- Hidgem, U. og Hagen, A. (2018) Regional planlegging - mellom stat og kommune, i Aarsæther, N., *et al.* (red.) *Plan og samfunn: System, praksis, teori*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, s. 87-105.
- Hidle, K., Farsund, A. A. og Lysgård, H. K. (2009) Urban—Rural Flows and the Meaning of Borders: Functional and Symbolic Integration in Norwegian City-Regions, *European urban and regional studies*, 16(4), s. 409-421. <https://doi.org/10.1177/0969776409340863>
- Hidle, K. og Leknes, E. (2014) Policy Strategies for New Regionalism: Different Spatial Logics for Cultural and Business Policies in Norwegian City Regions, *European planning studies*, 22(1), s. 126-142. <https://doi.org/10.1080/09654313.2012.741565>
- Hillier, J. (2011) Strategic navigation across multiple planes: Towards a Deleuzian-inspired methodology for strategic spatial planning, *Town planning review*, 82(5), s. 503-527. <https://doi.org/10.3828/tpr.2011.30>
- Holden, E. og Norland, I. T. (2005) Three Challenges for the Compact City as a Sustainable Urban Form: Household Consumption of Energy and Transport in Eight Residential

- Areas in the Greater Oslo Region, *Urban studies*, 42(12), s. 2145-2166.
<https://doi.org/10.1080/00420980500332064>
- Holmberg, J. og Robert, K. H. (2000) Backcasting: a framework for strategic planning, *International journal of sustainable development and world ecology*, 7(4), s. 291-308.
<https://doi.org/10.1080/13504500009470049>
- Hyett, N., Kenny, A. og Dickson-Swift, V. (2014) Methodology or method? A critical review of qualitative case study reports, *International Journal of Qualitative Studies on Health and Well-being*, 9(1), s. 23606-23606. <https://doi.org/10.3402/qhw.v9.23606>
- Høiback, H. (2021) *Strategi*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/strategi> (Hentet: 08. april 2022).
- Haarstad, H. (2014) Climate Change, Environmental Governance and the Scale Problem, *Geography Compass*, 8(2), s. 87-97. <https://doi.org/10.1111/gec3.12111>
- Jacobsen, D. I. (2020) *Perspektiver på kommune-Norge: en innføring i kommunalkunnskap*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Janelle, D. G. (1968) Central Place Development in a Time-Space Framework, *The Professional geographer*, 20(1), s. 5-10. <https://doi.org/10.1111/j.0033-0124.1968.00005.x>
- Johannessen, A., Christoffersen, L. og Tufte, P. A. (2021) *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 6. utg. Oslo: Abstrakt forlag.
- Jones, M. (2009) Phase space: geography, relational thinking, and beyond, *Progress in human geography*, 33(4), s. 487-506. <https://doi.org/10.1177/0309132508101599>
- Jones, M. R. og Karsten, H. (2008) Giddens's structuration theory and information systems research, *Management Information Systems Quarterly*, 32(1), s. 127-157.
<https://doi.org/10.2307/25148831>
- Kjærås, K. (2021) *A critical geography of compact urbanism: urban politics of difference in Oslo* Doktorgradsavhandling, Universitetet i Bergen. Tilgjengelig fra:
<https://hdl.handle.net/11250/2828042>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014a) *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*. (Nr. H-2/14) [Rundskriv]. Kommunal- og moderniseringsdepartementet Tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-innsigelse-i-plansaker-etter-plan--og-bygningsloven/id751295/>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014b) *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*. Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Statlige-planretningslinjer-for-samordnet-bolig--areal--og-transportplanlegging/id2001539/>.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*. Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/cc2c53c65af24b8ea560c0156d885703/nasjonale-forventninger-2019-bm.pdf>.

Kristiansen, R. og Nyseth, T. (2018) Eksperimentelle tilnærminger til byplanlegging - en ny agenda?, i Aarsæther, N., *et al.* (red.) *Plan og samfunn: System, praksis, teori*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, s. 286-307.

Kvale, S. og Brinkmann, S. (2015) *Det kvalitative forskningsintervju*. Oversatt fra *InterViews: Learning the Craft of Qualitative Research* av Anderssen, T. M. og Rygge, J. 3. utg. Oslo: Gyldendal akademisk.

Kvalvik, K. J. (2020) *Planlegging og politikk: "når ikke alt går etter planen": dei folkevalde sitt møte med kommunal planstrategi: § 10.1 plan- og bygningslova (pbl., 2008)*.

Doktorgradsavhandling, UiT - Norges arktiske universitet. Tilgjengelig fra:

<https://munin.uit.no/handle/10037/20489>.

Lancaster, K. (2017) Confidentiality, anonymity and power relations in elite interviewing: conducting qualitative policy research in a politicised domain, *International journal of social research methodology*, 20(1), s. 93-103.

<https://doi.org/10.1080/13645579.2015.1123555>

Leknes, S. og Løkken, S. A. (2020) *Befolkningsframskrivninger for kommunene, 2020-2050*. (SSB-rapport 27/2020). Oslo: Statistisk Sentralbyrå. Tilgjengelig fra:

<https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/attachment/429172?ts=173fc97ddf0>.

Leknes, S. og Løkken, S. A. (2022) *Befolkningsframskrivninger for kommunene 2022*. (SSB-rapport 2022/30). Oslo: Statistisk Sentralbyrå. Tilgjengelig fra:

<https://ssb.brage.unit.no/ssb-xmlui/bitstream/handle/11250/3041378/RAPP2022-30.pdf?sequence=1>.

Lindberg, J. E. (2015) *Oppegård kommune: Kvalitetssikring av Kompas-framskrivninger*.

Oslo: COWI. Tilgjengelig fra: <https://forum.kompas.no/wp-content/uploads/2015/11/Kvalitetssikring-av-Kompas-framskrivninger.pdf>.

Ludvigsen, S. S. *et al.* (2023) *Analyse av begrepet «tilstrekkelig boligbygging»*. Oslo: Asplan Viak. Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/2ae852c304d4437dabaaf9762a9e5359/analyse-av-begrepet-tilstrekkelig-boligbygging-pdf.pdf>.

Marzluff, J. M. *et al.* (2008) *Urban ecology: an international perspective on the interaction between humans and nature*. New York: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-0-387-73412-5>

Miljøverndepartementet (2011) *Kommunal planstrategi*. (Nr. t-1494) [Veileder].

Miljøverndepartementet. Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommunal-planstrategi/id652436/>.

Miljøverndepartementet (2012) *Kommuneplanprosessen - samfunnsdelen - handlingsdelen*.

(Nr. t-1492) [Veileder]. Miljøverndepartementet. Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/493007ab4f9349a295a34982f77173ec/t-1492.pdf>.

Murdoch, J. (2006) *Post-structuralist geography: A guide to relational space*. London: SAGE.

Neuman, M. (2005) The Compact City Fallacy, *Journal of planning education and research*, 25(1), s. 11-26. <https://doi.org/10.1177/0739456X04270466>

Niedomysl, T. og V. Clark, W. A. (2014) What matters for internal migration, jobs or amenities?, *Migration Letters*, 11(3), s. 377-386.

<https://doi.org/10.33182/ml.v11i3.231>

Norges Forskningsråd (2010) *Mot et nytt kunnskapsfelt: Foresight i Norge 2009*. Norges forskningsråd. Tilgjengelig fra:

<https://www.forskningsradet.no/siteassets/publikasjoner/1253953511635.pdf>.

Nyseth, T. og Pløger, J. (2015) Perspektiver på steders tilblivelse, i Aure, M., *et al.* (red.) *Med sans for sted: Nyere teorier*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 47-63.

Nyseth, T., Førde, A. og Cruickshank, J. (2018) Fra attraktive steder til omtentksom by- og stedsutvikling - implikasjoner for planlegging?, i Aarsæther, N., *et al.* (red.) *Plan og samfunn: System, praksis, teori*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, s. 267-285.

Næss, P. (2008) Rom i planleggingsperspektiv, *Formakademisk*, 1(1).

<https://doi.org/10.7577/formakademisk.120>

Næss, P., Saglie, I. L. og Thoren, K. H. (2015) Ideen om den kompakte byen i norsk sammenheng, i Hanssen, G. S., Hofstad, H. og Saglie, I.-L. (red.) *Kompakt byutvikling: muligheter og utfordringer*. Oslo: Universitetsforl., s. 36-47.

Onsager, K. *et al.* (2021) *Osloregionen – utvikling og samarbeid mot 2030*. (NIBR-rapport 2021:17). Oslo: OsloMet - Storbyuniversitetet. Tilgjengelig fra:

<https://hdl.handle.net/11250/2827943>.

- Oslo kommune og Akershus fylkeskommune (2012a) *Planstrategi for areal og transport i Oslo og Akershus: Vedtatt av Oslo bystyre og Akershus fylkesting 07.05.2012*. Tilgjengelig fra: <https://cdn.innocode.digital/plansamarbeidet/uploads/2012/12/Planstrategi-for-areal-og-transport-vedtatt.pdf>.
- Oslo kommune og Akershus fylkeskommune (2012b) *Planprogram for areal og transport i Oslo og Akershus: Fastsatt av Oslo bystyre og Akershus fylkesting 28.06.2012*. Tilgjengelig fra: <https://plansamarbeidet.no/informasjonsmaterieill/planprogram-for-areal-og-transport-oslo-og-akershus/>.
- Oslo kommune og Akershus fylkeskommune (2015) *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus: Vedtatt i Oslo kommune og Akershus fylkeskommune desember 2015*. Tilgjengelig fra: https://viken.no/_f/p1/ib1949fd3-e553-4dd7-9505-4a2519ba6d00/regional-plan-for-areal-og-transport-i-oslo-og-akershus.pdf.
- Oslo kommune og Viken Fylkeskommune (2018) *Indikatorer for areal og transport i Oslo og Akershus: Måloppnåelse 2018: Oppfølging av Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. Tilgjengelig fra: https://viken.no/_f/p1/iece645c5-9ff5-4620-ae9a-868f86f465c3/indikatorer-for-areal-og-transport-i-oslo-og-akershus.pdf.
- Oslo kommune (2019) *Nye veier til egen bolig [Byrådssak 145/19]*. Tilgjengelig fra: https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virkosomhet=976819853&filnavn=vedlegg%2F2019_05%2F1308121_1_1.pdf.
- Osloregionen Interkommunale Politiske Råd (2016) *Samordnet areal- og transportstrategi for Osloregionen 2016*. Tilgjengelig fra: <https://www.osloregionen.no/wp-content/uploads/ATP-Osloregionen-WEBversjon-1.pdf>.
- Osloregionen Interkommunale Politiske Råd (u.å.) *Konkurranseskraft og attraktivitet*. Tilgjengelig fra: <https://www.osloregionen.no/prosjekter/konkurranseskraft-og-attraktivitet/> (Hentet: 6. mai 2023).
- Plan- og bygningsloven (2008) *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-27-71)*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>.
- Plansamarbeidet (2022) *Regional plan for areal og transport skal evalueres!* Tilgjengelig fra: <https://plansamarbeidet.no/aktuelt/regional-plan-for-areal-og-transport-skal-evalueres/> (Hentet: 24. mai 2023).

- Prop. 64 L (2020-2021) *Endringer i plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og matrikkellova (endret regelverk for eksisterende byggverk og oppdeling av boenheter til hybler mv.)*.
- Paasi, A. og Zimmerbauer, K. (2016) Penumbra borders and planning paradoxes: Relational thinking and the question of borders in spatial planning, *Environment and planning*, A, 48(1), s. 75-93. <https://doi.org/10.1177/0308518X15594805>
- Paasi, A. og Metzger, J. (2017) Foregrounding the region, *Regional studies*, 51(1), s. 19-30. <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1239818>
- Paasi, A., Harrison, J. og Jones, M. (2018) New consolidated regional geographies, i Paasi, A., Harrison, J. og Jones, M. (red.) *Handbook on the geographies of regions and territories*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, s. 1-20.
- Rambøll (2019) *Kartlegging av boligplanlegging i regionsenterkommunene: Holdaland fylkeskommune*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/62e1339af1864218bc6b6719680579de/2017-119-hordaland-ramboll-forprosjekt-kartlegging-boligplanlegging-i-regionsenter.pdf>.
- regjeringen.no (u.å.) *Kollektivtransport*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/kollektivtransport/id1387/> (Hentet: 23. mai 2023).
- Robinson, J. B. (1982) Energy backcasting: A proposed method of policy analysis, *Energy policy*, 10(4), s. 337-344. [https://doi.org/10.1016/0301-4215\(82\)90048-9](https://doi.org/10.1016/0301-4215(82)90048-9)
- Robinson, J. B. (1990) Futures under glass: A recipe for people who hate to predict, *Futures: the journal of policy, planning and futures studies*, 22(8), s. 820-842. [https://doi.org/10.1016/0016-3287\(90\)90018-D](https://doi.org/10.1016/0016-3287(90)90018-D)
- Robson, B. T. (1975) *Urban Growth: An Approach*. London: Routledge.
- Rogers, A., Castree, N. og Kitchin, R. (2013a) Time-space compression, i Rogers, A., Castree, N. og Kitchin, R. (red.) *A dictionary of human geography*. Oxford: Oxford University Press.
- Rogers, A., Castree, N. og Kitchin, R. (2013b) Relational Geography, i Rogers, A., Castree, N. og Kitchin, R. (red.) *A dictionary of human geography*. Oxford: Oxford University Press.
- Rohrbeck, R., Battistella, C. og Huizingh, E. (2015) Corporate foresight: An emerging field with a rich tradition, *Technological forecasting & social change*, 101(12), s. 1-9. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2015.11.002>

- Røiseland, A. og Vabo, S. I. (2016) *Styring og samstyring: Governance på norsk*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Samarbeidsalliansen Osloregionen (2008) *Samordnet areal- og transportstrategi for Osloregionen: Utkast til godkjenning i styremøte 18.01.08*.
- Sand, R. (2019) *Hvordan brukes befolkningsprognoser? Erfaringer med bruk av Telemarksforsknings analyser i 7 distriktskommuner og 3 fylkeskommuner* (TFoU-rapport 2019:14): Trøndelag Forskning og Utvikling. Tilgjengelig fra: <https://distriktssenteret.no/litteratur/hvordan-brukes-befolkningsprognoser/>.
- Simeonova, V. et al. (2018a) *Metropolitan area of Oslo and Akershus: Spatial dynamics and strategic planning*. Tilgjengelig fra: <https://www.espon.eu/metropolitan-areas>.
- Simeonova, V. et al. (2018b) *SPIMA - Spatial dynamics and strategic planning in metropolitan areas: Targeted Analysis: Final Report*. Tilgjengelig fra: <https://www.espon.eu/metropolitan-areas>.
- Statistisk sentralbyrå (2020) *Arealbruk og arealressurser. 09594: Arealbruk og arealressurser, etter arealklasser (km²) (K) (B) 2011 - 2021*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/09594/tableViewLayout1/> (Hentet: 01.09. 2021).
- Statistisk sentralbyrå (2022a) *Regionale befolkningsframskrivninger*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/befolkning/befolkningsframskrivninger/statistikk/regionale-befolkningsframskrivninger> (Hentet: 10. januar 2022).
- Statistisk sentralbyrå (2022b) *Kommunefakta Ås (Viken)*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/kommunefakta/as> (Hentet: 25.04 2023).
- Statistisk sentralbyrå (2022c) *Regionale befolkningsframskrivninger: 13600: Framskrevet folkemengde 1. januar, etter kjønn og alder, i 9 alternativer (K) 2022 - 2050*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/13600/> (Hentet: 09. mai 2023).
- Statistisk sentralbyrå (2022d) *Befolkning. 01222: Endringer i befolkninga i løpet av kvartalet, for kommunar, fylke og heile landet (K) 1997K4 - 2022K4*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/01222/tableViewLayout1/> (Hentet: 25.04 2022).
- Statistisk sentralbyrå (2023) *Befolkning: 06913: Endringer i kommuner, fylker og hele landets befolkning (K) 1951 - 2023*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/06913>.
- Statsforvalterens fellestjenester (2023) *Om oss*. Tilgjengelig fra: <https://www.statsforvalteren.no/nb/portal/Om-oss/> (Hentet: 25.04 2023).
- Stokke, K. B. og Clemetsen, M. (2022) Regional tenkning - en ny giv for samfunnsplanleggingen?, i Asmervik, S., Clemetsen, M. og Lorange, E. (red.) *Sted*,

- felleskap og framtid: Erik Loranges idealer og dagens samfunnsplanlegging*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 19-32.
- Strand, S. (1999) Forecasting the future: pitfalls in controlling for uncertainty, *Futures: the journal of policy, planning and futures studies*, 31(3), s. 333-350.
[https://doi.org/10.1016/S0016-3287\(98\)00136-0](https://doi.org/10.1016/S0016-3287(98)00136-0)
- "Strategy" (u.å.-a), i *Oxford reference* Tilgjengelig fra:
<https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803100536243>
 (Hentet 8. april 2022).
- "Strategy" (u.å.-b), i *Cambridge dictionary*. Tilgjengelig fra:
<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/strategy> (Hentet: 8. april 2022).
- Svenfelt, Å. (2010) *Two strategies for dealing with uncertainty in social-ecological systems*. Doktorgradsavhandling, KTH Royal Institute of Technology.
- Thorsnæs, G. og Askheim, S. (2022) Ås. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/%C3%85s> (Hentet: 25.04 2022).
- Urry, J. (2016) *What is the future?* Cambridge: Polity Press.
- Vareide, K. (2018) *Hvorfor vokser steder?* Cappelen Damm akademisk.
- Veterinærinstituttet (u.å.) *Veterinærinstituttet har flyttet til Ås*. Tilgjengelig fra:
<https://www.vetinst.no/flytting-til-as> (Hentet: 26. mai 2023).
- Viken fylkeskommune (2022) *Kommuneplanens arealdel 2022-2042 - Bærum kommune*. [Saksframlegg til fylkestinget i Viken 16.12.2022]. Tilgjengelig fra:
https://prod01.elementscloud.no/publikum/921693230_PROD-921693230-FRAAD/DmbMeeting/1532.
- Wangel, J. (2012) *Making Futures: On Targets, Measures and Governance in Backcasting and Planning*. Doktorgradsavhandling, KTH Royal Institute of Technology.
 Tilgjengelig fra: <https://kth.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A525527&dswid=-8897>.
- Warf, B. (2011) Excavating the Prehistory of Time-Space Compression, *Geographical Review*, 101(3), s. 435-446. <https://doi.org/10.1111/j.1931-0846.2011.00106.x>
- Wig, K. (2023) Nye krisetall sår tvil om nybolig-comeback: – Det går generelt dårlig overalt, *Dagens Næringsliv*, 23. februar. Tilgjengelig fra: <https://www.dn.no/eiendom/nye-krisetall-sar-tvil-om-nybolig-comeback-det-gar-generelt-darlig-overalt/2-1-1408657>.
- Yin, R. K. (2013) Validity and generalization in future case study evaluations, *Evaluation* 19(3), s. 321-332. <https://doi.org/10.1177/1356389013497081>

- Aarsæther, N. *et al.* (2018) Plansystem, praksis og teori, i Aarsæther, N., *et al.* (red.) *Plan og samfunn: system, praksis, teori*. Oslo: Cappelen Damm, s. 15-26.
- Aarsæther, N. og Jacobsen, K. K. (2018) Planlegging på kommunenivå: Rammer og ambisjoner i Aarsæther, N., *et al.* (red.) *Plan og samfunn: system, praksis, teori*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, s. 44-68.
- Ås kommune (2013) *Kommunal planstrategi 2013-2016: Ås kommune: Vedtatt av kommunestyret 3. april 2013*.
- Ås kommune (2015) *Kommuneplan 2015-2027: Samfunnsdel: Vedtatt 02.09.2015*. Ås: Ås kommune.
- Ås kommune (2016a) *Ås kommunes næringsstrategi 2016-2028: Med et særlig fokus på etablering av et FoU-intensivt næringsliv: Vedtatt i kommunestyret 12.10.2016*. Tilgjengelig fra: <https://www.as.kommune.no/naeringsliv-i-aas.546692.no.html>.
- Ås kommune (2016b) *Ås kommune: Kommuneplan 2015-2027: Planbeskrivelse kommuneplanens arealdel*. Ås: Ås kommune.
- Ås kommune (2019a) *Grunnlagsdokument - Befolkningsframskrivninger for Ås kommune 2019-2035*.
- Ås kommune (2019b) *Boligpolitisk plan for Ås kommune 2020-2023: Vedtatt av kommunestyret 23.oktober 2019*. Tilgjengelig fra: <https://www.as.kommune.no/boliger-og-eiendomsforvaltning.561618.no.html>.
- Ås kommune (2020) *Planstrategi 2021-2024 for Ås kommune: Vedtatt av kommunestyret 10.desember 2020*. Tilgjengelig fra: <https://www.as.kommune.no/planstrategi.561588.no.html>.
- Ås kommune (2021) *Planbeskrivelse: Områdereguleringsplan Ås sentralområde*. Tilgjengelig fra: <https://www.arealplaner.no/aas3021/arealplaner/288>.
- Ås kommune (2022a) *Kommuneplanen 2022-2034: Planbeskrivelse: Vedtatt av kommunestyret 15.06.2022*. Tilgjengelig fra: <https://www.as.kommune.no/kommuneplan.547342.no.html>.
- Ås kommune (2022b) *Kommuneplanen 2022-2034: Kommuneplanens samfunnsdel: Vedtatt av kommunestyret 15.06.2022*. Tilgjengelig fra: <https://www.as.kommune.no/kommuneplan.547342.no.html>.
- Aase, K. N., Tønnessen, M. og Syse, A. (2014) *Befolkningsframskrivingene: Dokumentasjon av modellene BEFINN og BEFREG*. (SSB Notater 2014/23): Statistisk Sentralbyrå. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/attachment/192644?ts=147ee2cb0a0>.

Aase, T. H. og Fossåskaret, E. (2013) *Skapte virkeligheter: Om produksjon og tolkning av kvalitative data*. 2 utg. Oslo: Universitetsforlaget.

11 VEDLEGG

Vedlegg 1: Oversikt over plandokumentene jeg har analysert.

Planprosess	Beskrivelse av dokument	Referanse
Ås, kommuneplan 2015-2027	Planstrategi 2013-2016	(Ås kommune, 2013)
	Kommuneplanens arealdel, planbeskrivelsen (vedtatt 2016)	(Ås kommune, 2016b)
	Kommuneplanens samfunnsdel (vedtatt 2015)	(Ås kommune, 2015)
Ås, kommuneplan 2022 -2034	Planstrategi 2021-2024	(Ås kommune, 2020)
	Kommuneplanens arealdel, planbeskrivelsen (vedtatt 2022)	(Ås kommune, 2022a)
	Kommuneplanens samfunnsdel (vedtatt 2022)	(Ås kommune, 2022b)
Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus	Planstrategi (Vedtatt 2012)	(Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2012a)
	Regional plan for areal og transport (vedtatt 2015)	(Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015)
Samordnet areal- og transportstrategi for Osloregionen	Samordnet areal- og transportstrategi (vedtatt 2008)	(Samarbeidsalliansen Osloregionen, 2008)
	Samordnet areal- og transportstrategi (vedtatt 2016)	(Osloregionen Interkommunale Politiske Råd, 2016)

Vedlegg 2: Oversikt over deltakere i studien

Rolle	Merknad
Plansjef Ås. Ledet plansekretariatet som jobbet med ATP'en fra 2012 til 2015.	To intervjuer.
Planlegger i Ås. Hadde ansvar for planprosessen til kommuneplanen 2022-2034.	Ansatt etter 2015.
Planlegger i Ås. Har arbeidet med Kompas-framskrivingene	Ansatt etter 2015.
Avdelingssjef, avdeling for kommunale planer i Viken FK.	Har tidligere jobbet med planlegging i Ås kommune. *
Jobber med kommunale planer i Viken FK, ansvar for oppfølging av Ås kommune.	*
Jobber med plan på Avdeling for klima og miljø hos Statsforvalteren i Oslo og Viken, med særlig ansvar for oppfølging av Ås kommune.	
Tidligere ansatt hos statsforvalteren i Oslo og Akershus/Oslo og Viken). Jobbet med plan, med særlig ansvar for oppfølging av ATP'en.	
Lokalpolitiker, Miljøpartiet De Grønne. Sitter i formannskapet.	Studerer by- og regionplanlegging.
Lokalpolitiker, Fremskrittspartiet. Sitter i HTP. Satt i formannskapet da kommuneplanen fra 2015 ble vedtatt.	
Lokalpolitiker, Sosialistisk Venstreparti. Har sittet i HTP (eller tilsvarende) i flere kommunestyreperioder.	Førstemanuensis i eiendom. Underviser i planlegging v/ NMBU.
Fylkespolitiker fra Arbeiderpartiet. Satt i fylkestinget (Akershus) da ATP ble vedtatt i 2015.	
Tidligere fylkespolitiker, Senterpartiet. Satt i fylkestinget (Akershus) da ATP ble vedtatt i 2015.	
Fagsjef for areal, transport, klima og miljø i Osloregionen IPR.	Ansatt etter 2008.
Sjefsarkitekt v/ NMBU. Tidligere medlem av sekretariatet i tenketanken Ås2040, som var et samarbeid mellom NMBU og Ås kommune ifm. rullering av kommuneplanen i 2015.	

ATP = regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus

KPS = kommuneplanens samfunnsdel

KPA = kommuneplanens arealdel

HTP = hovedutvalg for teknikk og plan, kommunestyret i Ås

FK = fylkeskommune

*De to deltakerne fra Viken FK ble intervjuet sammen

Vedlegg 3a: Intervjuguide Planlegger i Ås (med ansvar for planprosessen til kommuneplan for 2022-2034)

Introduksjonsspørsmål

- Kan du fortelle litt om bakgrunnen din? (utdanning, arbeid)
- Hva har vært din rolle i arbeidet med kommuneplanen til Ås?

Bakgrunn for (beslutning) om befolkningsvekst i Ås

I plandokumentene omtales befolkningsutvikling som en viktig del av rammene og føringene for utviklingen og planleggingen i kommunen.

- Kan du si noe om hva som er bakgrunnen for/årsaken til/hvorfor Ås kommune skal vokse? Hva er kunnskapsgrunnlaget? / Hva bygger antakelsen om vekst på? Hvis politisk målsetting - hvordan har dere kommet frem til den?
- Har befolkningsutviklingen vært et premiss hele veien, eller er det noe dere har besluttet underveis i planprosessen?
- Har dere diskutert hvorfor kommunen skal ha befolkningsvekst, eller hva som er årsakene til veksten?

Om befolkningsframskrivinger og usikkerhet/ kompleksitet

Når dere bruker befolkningsframskrivinger,

- Handler det om utforske ulike retningsvalg/finne ut hva som kan være konsekvensen av ulike handlinger?
- Beregne hvordan fremtiden blir?
- Noe annet?

Om forholdet mellom SSB-framskrivingene og Kompas-framskrivingene:

- (Vis til differanse mellom SSB- og Kompas-framskrivingen) Tenker dere at det er rom for å påvirke befolkningsutviklingen i Ås? Evt. hvordan?
- Kompas-framskrivingen er høyere enn SSB-framskrivingen. Hvorfor? Handler dette om at dere ønsker å legge til rette for vekst?
- Stiller dere spørsmål ved hvor «riktige» eller «usikre» framskrivinger er? Fortell

Er det mulig å forutse/modellere fremtidig utvikling? – hvis ikke, hvordan kan framskrivinger likevel inngå som kunnskapsgrunnlag i planlegging

- Er det hensiktsmessig å forsøke å «temme fremtiden» (for eksempel ved å finne ut hva som kommer til å skje) eller er det bedre å holde mulighetene åpne (for eksempel fordi det ikke er mulig å vite nøyaktig hva som skal skje uansett)?
- Hva skjer når ukjent/uforutsigbar fremtid møter plansystemet og krav om kunnskapsbasert planlegging? Tenker du at det er rom for/behov for å endre planer hvis fremtiden viser seg å bli annerledes enn man hadde trodd eller hvis det dukker opp uventede muligheter?

I planstrategien bruker dere begrepet «boligbehov».

- Hva legger dere i begrepet «behov» i denne sammenhengen?
- Hva kommer «boligbehovet» av?
- Hva skjer for eksempel hvis dere ikke klarer å dekke behovet? (Grav litt i hva slags fremtidsforståelse slik planlegging kan være et uttrykk for)

Det står i Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging punkt 5.4 at «Regionale analyser av befolkningsvekst og befolkningssammensetning og lokale og regionale analyser av boligmarkedet bør inngå i grunnlaget for planleggingen.»

- Oppfattes dette som et ufravikelig krav å ta utgangspunkt i regionale befolkningsframskrivninger?
- Hvordan tenker du at slike analyser bør følges opp i planleggingen? Er det rom for å vedta målsettinger om vekst som ikke er i tråd med de analysene?

Noen politiske partier, som Ås SV, ar uttrykt en bekymring for at det legges til rette for for stor befolkningsvekst i kommunen.

- Hva kan være grunnene til at noen ønsker å begrense befolkningsveksten i kommunen?

Regionaliseringsprosesser

Det står i kommuneplanen at «Utvikling og lokalisering av fremtidig nærings- og forretningsvirksomhet [...] må bygge på et godt kunnskapsgrunnlag og et regionalt perspektiv».

- Hva legger dere i «regionalt perspektiv»?
- Hva er grunnen til at dere har valgt å hente inn et kunnskapsgrunnlag på «Follo»-nivå?
- Har det vært snakk om å gjøre tilsvarende analyser av befolkningsutvikling? Eller utarbeide felles ambisjoner/målsettinger/fremtidsbilder? Hvorfor/hvorfor ikke?

Ås kommune er en del av flere ulike regioner og samarbeid på tvers av kommunegrensen (for eksempel Folloregionen, Osloregionen, Viken Fylkeskommune), med ulike størrelser og formål. Hvordan påvirker dette planleggingen i Ås? (spesielt mtp. omfanget av befolkningsvekst)

Vedlegg 3b: Intervjuguide Politikere i Ås

Introduksjonsspørsmål

- Kan du fortelle litt kort om bakgrunnen din?
- Hva har vært din rolle i planprosessen til den nye kommuneplanen? Den forrige?

Bakgrunn for (beslutningen om) befolkningsvekst i Ås

I plandokumentene omtales befolkningsutvikling som en viktig del av rammene og føringene for utviklingen og planleggingen i kommunen. Kan du si noe om hva som er bakgrunnen for/årsaken til/hvorfor Ås kommune skal vokse?

- Hva er kunnskapsgrunnlaget? / Hva bygger antakelsen om vekst på? Hvis politisk målsetting - hvordan har dere kommet frem til den?
- Hvordan opplever du at administrasjonen begrunner befolkningsutviklingen som er forespeilet i kommuneplanen?
- Har dere diskutert hva som er årsaken til den forespeilte befolkningsveksten i kommunestyret? Har dere diskutert framskrivningene? Fortell. (Enighet? Ulike synspunkter?)
- Har befolkningsutviklingen vært et premiss hele veien, eller er det noe dere har besluttet underveis i planprosessen?
- Kan man styre befolkningsutvikling politisk?
- Diskuterer dere befolkningsvekst i partigruppen? (Fortell) Er deres forhold til vekst og framskrivinger også et politisk spørsmål?

Kan du fortelle litt om sammenhengen med befolkningsutvikling i Ås (framskrivinger, målsettinger, reell vekst) og den regionale planen for areal og transport?

- Er det enighet om hvorvidt/hvordan den regionale planen påvirker eller legger føringer for utviklingen i Ås?
- Hva er ditt inntrykk av grunnen til at Ås ble valgt ut som en regional by i areal- og transportplanen til Oslo og Akershus?
- Noen partier (f.eks. SV) har uttrykt bekymring for at det legges opp til for stor vekst? Hva kan være grunnene til at noen ønsker å begrense befolkningsveksten i kommunen?

Om befolkningsframskrivinger og usikkerhet/kompleksitet

Når dere bruker befolkningsframskrivinger,

- Handler det om utforske ulike retningsvalg/finne ut hva som kan være konsekvensen av ulike handlinger?
- Beregne hvordan fremtiden blir?
- Noe annet?

Om forholdet mellom SSB-framskrivingene og Kompas-framskrivingene:

- (Vis til differanse mellom SSB- og Kompas-framskrivingen) Tenker dere at det er rom for å påvirke befolkningsutviklingen i Ås? Evt. hvordan?
- Kompas-framskrivingen er høyere enn SSB-framskrivingen. Hvorfor? Handler dette om at dere ønsker å legge til rette for vekst?
- Stiller dere spørsmål ved hvor «riktige» eller «usikre» framskrivinger er? Fortell

Er det mulig å forutse/modellere fremtidig utvikling? – hvis ikke, hvordan kan framskrivinger likevel inngå som kunnskapsgrunnlag i planlegging

- Er det hensiktsmessig å forsøke å «temme fremtiden» (for eksempel ved å finne ut hva som kommer til å skje) eller er det bedre å holde mulighetene åpne (for eksempel fordi det ikke er mulig å vite nøyaktig hva som skal skje uansett)
- Hva skjer når ukjent/uforutsigbar fremtid møter plansystemet og krav om kunnskapsbasert planlegging? Tenker du at det er rom for/behov for å endre planer hvis fremtiden viser seg å bli annerledes enn man hadde trodd eller hvis det dukker opp uventede muligheter?

Regionaliseringsprosesser

Det står i kommuneplanen at «Utvikling og lokalisering av fremtidig nærings- og forretningsvirksomhet [...] må bygge på et godt kunnskapsgrunnlag og et regionalt perspektiv».

- Hva legger dere i «regionalt perspektiv»?
- Hva er grunnen til at dere har valgt å hente inn et kunnskapsgrunnlag på «Follo»-nivå?
- Har det vært snakk om å gjøre tilsvarende analyser av befolkningsutvikling? Eller utarbeide felles ambisjoner/målsettinger/fremtidsbilder? Hvorfor/hvorfor ikke?

Ås kommune er en del av flere ulike regioner og samarbeid på tvers av kommunegrensen (For eksempel Folloregionen, Osloregionen, Viken Fylkeskommune), med ulike størrelser og formål. Hvordan påvirker dette planleggingen i Ås? (spesielt mtp. omfanget av befolkningsvekst)

Vedlegg 3c: Intervjuguide Politiker i Viken

Introduksjonsspørsmål

- Kan du fortelle litt kort om bakgrunnen din?
- Hva var din rolle i planprosessen? Hvordan var du som fylkespolitiker koblet på planprosessen?

Bakgrunn for (beslutning) om vekst i Oslo og Akershus

Befolkningsvekst ble sett på som en av de største utfordringene for Oslo og Akershus «på vei inn i» planarbeidet. I planstrategien blir det formulert et mål om at veksten skal «håndteres». Hva er ditt inntrykk av hva som er årsaken til/begrunnelsen for denne veksten?

- Hva er kunnskapsgrunnlaget? / Hva bygger antakelsen om vekst på? Hvis politisk målsetting - hvordan har dere kommet frem til den?
 - o Har dine tanker om fremtidig befolkningsutvikling endret seg underveis i planprosessen?
- Hvordan opplever du at plansekretariatet begrunnet befolkningsutviklingen som er forespeilet i planen?
- Har dere diskutert hva som er årsaken til den forespeilte befolkningsveksten i fylkestinget? Har dere diskutert framskrivingene? Fortell. (Enighet? Ulike synspunkter?)
- Har befolkningsutviklingen vært et premiss hele veien, eller er det noe dere har besluttet underveis i planprosessen? (hva med framskrivingen)
- Kan man styre befolkningsutvikling politisk?
- Diskuterer dere befolkningsvekst i partigruppen? (Fortell) Er deres forhold til vekst og framskrivinger også et politisk spørsmål?

Om befolkningsframskrivinger og usikkerhet/kompleksitet

Hvordan tenker du at det er lurt å forholde seg til befolkningsframskrivinger?

- Når dere bruker befolkningsframskrivinger, handler det om utforske ulike retningsvalg/finne ut hva som kan være konsekvensen av ulike handlinger? Beregne hvordan fremtiden blir? Noe annet?

Er dette med framskrivinger og befolkningsvekst noe dere diskuterer i partigruppen?

- Er deres forhold til vekst og framskrivinger også et politisk spørsmål?
- Hvordan er forholdet mellom framskriving og visjon når politikken skal utformes? Abdiserer politikken til fordel for framskrivinger og anslag?

Om Ås som regional by

Hva er ditt inntrykk av hva som var grunnen til at dere valgte å peke ut Ås som er regional by?

Hvordan opplever du at Ås kommune har fulgt opp planen i etterkant? Er befolkningsveksten i Ås et resultat av at Ås er en regional by – hvordan er sammenhengen her?

Hvordan er den politiske diskusjonen knyttet til befolkningsvekst i Oslo og Viken i dag? Snakker dere om befolkningsvekst som premiss/problem/mål/realitet i ulike saker i dag? I hvilke sammenhenger, på hvilken måte?

