

Den rurale periferiens rolle i byutviklingsprosesser i Lillestrøm og Ullensaker kommune

SEPTEMBER 2021

Senter for utvikling og miljø (SUM)
Johanne Heen Enger



UiO

Forord

Jeg vil takke UiO:Energi for stipendet som har muliggjort dette sommerprosjektet.

Videre vil jeg takke de ansatte i Ullensaker og Lillestrøm kommune for å ha stilt opp på intervju og for å ha sendt over relevante dokumenter til prosjektet.

Til slutt ønsker jeg å takke Tanja Winther og Sigrid Stokstad for god veiledning i løpet av prosessen.

Sammendrag

Denne studien har undersøkt i hvilken grad folk bosatt i den rurale periferien i kommunene Lillestrøm og Ullensaker har blitt inkludert i medvirkningsprosesser knyttet til tiltak for grønnere mobilitet (reduert bilbruk) i sentrumsutvikling. Funnene viser at den rurale periferien ikke har blitt oppsøkt som en gruppe med spesielle interesser i medvirkningsprosessene og at deres mulige innflytelse i planprosessene derfor er begrenset. Det teoretiske rammeverket for studien baserer seg på litteraturen om sosial rettferdighet i overgangsprosesser og drøfter hvordan tre aspekter ved sosial rettferdighet i planleggingsprosesser har blitt ivaretatt ovenfor periferien. De tre aspektene er (1) fordelingsaspektet (*distributional justice*), (2) anerkjennelsesaspektet (*recognitional justice*) og (3) det prosessuelle aspektet (*procedural justice*). Det er ikke lagt spesielt vekt på å sikre sosialt rettferdige utfall for den rurale periferien i planleggingsprosessene.

Abstract (English)

This project has researched the extent of citizen participation by citizens in the rural periphery in Lillestrøm and Ullensaker in city planning processes regarding the shift towards more sustainable mobility (reduced car use). The findings suggest that the city planners in the municipalities have not specifically targeted people living in the periphery in citizen participation processes. regarded the periphery as a group that should be targeted specifically in citizen participation processes. The degree of influence the people living in the periphery can have on the planning process is therefore limited. A social justice framework is applied to analyze the findings. If we consider the three principles of justice (1) *distributional justice*, (2) *recognitional justice*, and (3) *procedural justice*, the planning processes have not paid specific attention to achieving socially just outcomes for the rural periphery.

Innholdsfortegnelse

1 Introduksjon	1
1.1 Problemstilling og gjennomførelse av prosjektet	2
1.2 Prosjektets formål og begrensninger	2
1.3 Rapportens struktur	3
2 Bakgrunn.....	4
2.1 Transportsektorens rolle i overgangen til lavutslippssamfunnet.....	4
2.2 Medvirknings rolle.....	5
2.3 Relasjonen mellom sentrum og periferi.....	5
2.4 Sentrumsutvikling i regionale byer – Jessheim og Lillestrøm.....	6
3 Teoretisk rammeverk	8
3.1 Sosialt rettferdig overgang til lavutslippssamfunnet	8
3.2 Bærekraftig og rettferdig mobilitet.....	9
3.3 Den rurale periferien i overgangen til grønne mobilitetssystemer.....	10
3.4 Hvordan kan sosial rettferdighet ivaretas?	11
4 Metode	13
5 Funn.....	14
5.1 Kort om dokumentene	14
5.2 Kort om intervjuene	15
5.3 Tiltak for grønnere mobilitet.....	16
5.4 Medvirkning.....	18
5.4.1 Medvirkningsprosessen i Ullensaker.....	18
5.4.2 Medvirkningsprosessen i Lillestrøm	19
5.5 Sentrum og periferi	23
5.5.1 Ordteiling: Periferi	23
5.5.2 Sentrum-periferi-dimensjonen i intervjuene	25
5.5.3 Sentrum-periferi-dimensjonen i dokumentene	28
6 Diskusjon: Periferiens rolle i byutvikling	32
6.1 Tiltak for grønnere mobilitet og konsekvenser for periferien.....	32
6.2 Periferien som «besøkende».....	34
6.3 Periferien i medvirkningsprosessene i lys av de tre aspektene	34
7 Konklusjon	36
Bibliografi	37

1 Introduksjon

I dette prosjektet har jeg undersøkt hvordan folk bosatt i periferien ivaretas gjennom medvirkningsprosesser i det kommunale arbeidet med byutviklingsplaner i kommunene Lillestrøm og Ullensaker. Begrepet «periferi» er her brukt om folk som er bosatt utenfor sentrumsområdet i kommunene. I byutviklingsplanene til Jessheim og Lillestrøm er det foreslått en rekke tiltak for å redusere bilbruk og øke bruken av grønne transportformer i sentrum. Dette er tiltak som har konsekvenser også for de som bor utenfor sentrum. I lys av dette er det interessant å se på hvordan denne gruppen blir inkludert og ivaretatt i planprosessene. Det teoretiske rammeverket for rapporten er basert på litteraturen om sosialt rettferdig energiomstilling og rettferdig mobilitet. Litteraturen viser at spørsmål om sosial rettferdighet er viktig i utformingen av tiltak for å redusere klimautslipp.

Det er i dag bred enighet om at klimaendringer er et faktum og at dette er noe vi har et ansvar for å gjøre noe med (Reed, 2020). Allikevel finner vi individer og grupper som viser motstand mot ulike klimatiltak. Denne motstanden er imidlertid ikke nødvendigvis rettet mot målet om å redusere klimagassutslipp i seg selv, men mot konkrete politiske tiltak som oppleves uklare eller urettferdige av spesifikke grupper (Reed, 2020). Eksempler på denne typen motstand er opprettelsen av partiet Folkeaksjonen Nei til mer bompenger, motstand mot økte fergepriser og motstand mot vindkraft (Reed, 2020). Denne motstanden må ikke tolkes som klimaskepsis, men er et tegn på at sosiale utfordringer ikke er blitt tilstrekkelig inkludert i utformingen av klimapolitikk (Reed, 2020). For at alle skal være med i omstillingen bør hensyn til sosial rettferdighet være en del av prosessen (Schwanen, 2021, s. 685). For å forebygge motstand mot kommunale klimatiltak bør man være oppmerksom på og ta hensyn til ulike grupper i befolkningen som kan tenkes at påvirkes av tiltakene (Westskog et al., 2018, s. 36).

Et virkemiddel for å sikre at klimatiltak både er og oppleves sosialt rettferdige er gjennomføring av medvirkning i planleggingsprosessene (Westskog et al., 2018, s. 36). Medvirkning er lovpålagt gjennom plan- og bygningsloven, men det er variasjoner i hvilken type medvirkning som gjennomføres, hvem som inkluderes i medvirkningen og hva slags innflytelse innbyggerne får gjennom medvirkningen (Klausen et al., 2013, s. 18). Medvirkning kan bidra til å identifisere gode løsninger og skape aksept for tiltak som ellers kan oppleves inngripende (Westskog et al., 2018, s. 36). Siden medvirkning har et slikt potensial, er det

interessant å undersøke hvordan Ullensaker og Lillestrøm kommuner har tatt dette virkemiddelet i bruk i arbeidet med byutviklingsplanene. I denne sammenheng er det verd å undersøke hvem som berøres av tiltakene, og hvordan ulike grupper er inkludert i medvirkningsprosessene.

1.1 Problemstilling og gjennomførelse av prosjektet

Formålet med prosjektet har vært å undersøke hvordan periferien inkluderes i medvirkningsprosessene tilknyttet byutviklingsplanene for Lillestrøm og Jessheim, samt undersøke hvordan de administrativt ansatte i kommunen tenker om periferiens rolle i byutviklingen. Prosjektet har hatt følgende problemstilling:

I hvilken grad har folk bosatt utenfor sentrum i Lillestrøm og Ullensaker blitt inkludert og ivaretatt i medvirkningsprosesser knyttet til kommunenes byutviklingsplaner?

Datamaterialet består av to gruppeintervjuer med administrativt ansatte i kommunene samt dokumenter knyttet til byutviklingsplanene og medvirkningsarbeidet som er gjennomført. Det analytiske rammeverket baserer seg på litteraturen om sosialt rettferdig energiomstilling og rettferdig mobilitet. På bakgrunn av denne litteraturen har jeg analysert i hvilken grad og hvordan sosial rettferdighet ivaretas ovenfor periferien i arbeidet knyttet til byutviklingsplanene.

1.2 Prosjektets formål og begrensninger

Denne studien er et forprosjekt for prosjektet «Perifér medvirkning i urbane dekarboniseringsprosesser» som skal gjennomføres av forskere i Include. I denne omgang består undersøkelsene av en gjennomgang av dokumentene knyttet til arbeidet med byutviklingsplanene og to gruppeintervjuer med administrativt ansatte i kommunene om arbeidet de har gjennomført. Dette gir et innblikk i prosessen fra kommuneadministrasjonens side, men gir begrenset informasjon om innbyggernes egne perspektiver og erfaringer. Det er også etablert et teoretisk rammeverk basert på litteraturen om sosialt rettferdig energiomstilling og rettferdig mobilitet. Formålet med forprosjektet er å skape et grunnlag for videre undersøkelser: Rapporten gir en oversikt over hvilke tiltak som er foreslått, hvilken form for medvirkningsprosesser som er gjennomført samt hvilke perspektiver på periferiens rolle som kommer fram i dokumentene og intervjuene med de administrativt ansatte.

1.3 Rapportens struktur

I denne rapporten vil jeg først, i kapittel 2, gi en gjennomgang av bakgrunnen for prosjektet. Her vil jeg gi et overblikk over behovet for utslippsreduksjoner fra personbilbruk i transportsektoren, forklare hvorfor medvirkning er et verktøy for en vellykket omstilling til lavutslippssamfunnet, forklare hva som menes med sentrum-periferi-relasjonen i dette prosjektet og gi en kort beskrivelse av kommunene som undersøkes i prosjektet. I kapittel 3 vil jeg forklare det teoretiske rammeverket for prosjektet. Jeg vil drøfte det teoretiske grunnlaget for å tenke sosial rettferdighet i omstillingen til grønne mobilitetsløsninger, hvorfor periferien er eller kan være en sårbar gruppe i slike omstillingsprosesser, og hvordan en bred form for medvirkning kan bidra til å ivareta sosial rettferdighet i prosessene. I kapittel 4 vil jeg gi en kort beskrivelse av metodene for datainnsamling. I kapittel 5 vil jeg presentere funnene og i kapittel 6 vil jeg diskutere periferiens rolle i byutvikling i lys av det teoretiske rammeverket. I kapittel 7 presenteres konklusjonen.

2 Bakgrunn

I dette kapitlet vil jeg gå igjennom bakgrunnen for prosjektet. Først vil jeg gi et overblikk over utfordringene knyttet til klimagassutslipp i transportsektoren og hvilken rolle kommunene har i arbeidet med å redusere disse utslippene. Utforming av byer og sentrumsområder spiller en spesiell rolle i dette arbeidet og det er en rekke tiltak som benyttes i denne sammenheng. Deretter vil jeg beskrive hvilken rolle medvirkning har i å lykkes med slike tiltak. Medvirkning kan bidra til å skape aksept blant befolkningen og bidra til å utforme bedre løsninger for alle. Jeg vil så begrunne hvorfor periferien er en gruppe som bør tas spesielt hensyn til i denne sammenhengen. Relasjonen mellom sentrum og periferi har potensiale til å skape motstand dersom tiltak oppleves spesielt urettferdige for periferien. Til slutt i dette kapitlet vil jeg gi litt bakgrunnsinformasjon om Ullensaker og Lillestrøm kommune og hvilke utfordringer de står ovenfor.

2.1 Transportsektorens rolle i overgangen til lavutslippssamfunnet

Ifølge tall fra 2019 står transport for omtrent 30 prosent av Norges klimautslipp, og av dette er 56 prosent fra veitrafikk (Engedal & Bothner, 2019). Veitrafikk er dermed den tredje største kilden til utslipp i Norge etter olje- og gassutvinning og industri (Engedal & Bothner, 2019). For å nå målene i Parisavtalen er det dermed stort fokus på ulike politiske tiltak for å redusere transportutslipp innen veitrafikk (Engedal & Bothner, 2019). I Lillestrøm kommune sto veitrafikk for den største andelen CO₂-utslipp med 162 512 tonn CO₂-ekvivalenter i 2019, hvorav 80 836 tonn kom fra personbil (Miljødirektoratet, u.å.). I Ullensaker står luftfart for den største andelen klimautslipp, men veitrafikk sto for den nest største andelen klimautslipp med 101 071 tonn CO₂-ekvivalenter i 2019, hvorav 49 856 tonn kom fra personbil (Miljødirektoratet, u.å.). Både Lillestrøm og Ullensaker presenterer tiltak for å redusere bilbruk i sine byutviklingsplaner.

En viktig del av å redusere utslippene fra transportsektoren går ut på å legge til rette for bærekraftig mobilitet. I byer er det i dag vanlig å innføre tiltak som hovedsakelig går ut på å redusere bilbruk og å legge til rette for større bruk av kollektiv transport, sykkel og gange (Banister, 2011, s. 1538). Viktige elementer er å (1) redusere behovet for å reise, (2) legge til rette for et modalt skifte hvor sykkel og gange får høyest prioritet, (3) redusere avstander gjennom hvordan byer utformes og (4) effektivisere ulike transportalternativer gjennom nyere teknologi og adferdsendringer (Banister, 2008, s. 75). David Banister legger vekt på at slike

tiltak ikke vil kunne gjennomføres uten aksept fra befolkningen, noe som kan oppnås gjennom involvering og informasjon gjennom hele prosessen (Banister, 2008, s. 78-80). Det er viktig at tiltakene oppleves som sosialt rettferdige, da de fører med seg både goder og byrder for enkeltindividet og samfunnet som helhet (Banister, 2008, s. 76).

2.2 Medvirknings rolle

Medvirknings rolle i overgangsprosesser handler først og fremst om to ting: (1) Å finne fram til bedre løsninger og (2) å sørge for aksept for den aktuelle politikken hos befolkningen (Westskog et al., 2018, s. 36). En ting som ofte fører til motstand i befolkningen mot klimapolitiske tiltak er at de som rammes av tiltakene ikke har hatt reell innflytelse på prosessen og at det dermed oppleves urettferdig (Reed, 2020). Medvirkning er et virkemiddel som motvirker denne type motstand (Westskog et al., 2018, s. 36). Kommunene Ullensaker og Lillestrøm er begge kommuner med nye, raskt voksende byer. Veien er kort fra byens sentrum til den mer rurale periferien. Periferien er brukere av sentrum, og urbaniseringsprosesser over tid har ført til at periferien er avhengig av å ha tilgang til sentrum og tjenestene som finnes der. Derfor vil også periferien påvirkes av tiltak som endrer mobilitetsmønstre i byen.

Det er med andre ord viktig at også de som bor perifert i kommunene blir inkludert i medvirkningsprosesser knyttet til byutviklingen. For at tiltak skal oppleves rettferdige bør tre elementer være på plass i arbeidet med overgangsprosessen. Det bør (1) identifiseres hvilke konsekvenser ulike tiltak kan ha for ulike grupper, (2) vises respekt for og anerkjenne behovene til gruppene som rammes og (3) sørges for bred inkludering og reell innflytelse fra innbyggere i planprosessen (Schwanen, 2021, s. 685). Disse tre elementene svarer til de tre aspektene ved sosial rettferdighet: Fordelingsaspektet, det prosessuelle aspektet og anerkjennelsesaspektet som jeg vil forklare nærmere i kapittel 3 om prosjektets teoretiske rammeverk.

2.3 Relasjonen mellom sentrum og periferi

I denne rapporten er begrepsparet sentrum-periferi brukt til å forklare relasjonen mellom by og bygd innad i kommunene Lillestrøm og Ullensaker. Begge kommuner har raskt voksende byer, Lillestrøm og Jessheim, og deres bystatus er relativt ny. Samtidig preges også kommunene av deres mange tettsteder på bygda (Ullensaker kommune, 2017 og Lillestrøm

kommune, u.å.). I tillegg er Lillestrøm kommune resultat av en sammenslåing av Fet, Sørum og Skedsmo kommune i januar 2020 (Lillestrøm kommune, u.å.). Dette preger også relasjonen mellom bygd og by i dag. I samfunnsvitenskapene ser man gjerne relasjonen mellom sentrum og periferi som et asymmetrisk avhengighetsforhold hvor sentrum prioriteres over og dominerer periferien (Strand, 2001). Denne relasjonen har konsekvenser for sosiale og politiske prosesser og gjør seg relevant for studier av utvikling og omfordeling (Strand, 2001). I denne sammenheng er jeg opptatt av hvordan relasjonen mellom sentrum og periferi utspiller seg i henhold til kommunenes arbeid med strategier for grønnere mobilitet i byutviklingsplanene. Som brukere av byen har denne utviklingen påvirkning på de som er bosatt i periferien og her er jeg interessert i til hvilken grad de er blitt inkludert i medvirkningsprosessene knyttet til dette arbeidet.

Det brukes også andre begreper om sentrum og periferi og om relasjonen mellom dem. Periferien kan for eksempel omtales som bygda, distriktene, omlandet eller utkant (Strand, 2001). Begreper som by, hovedstad, metropol er andre ord for sentrum, men det er gjerne by og sentrum som brukes i denne sammenheng (Strand, 2001). Det er av denne grunn nødvendig å avklare hva som menes med periferi i dette prosjektet. Sentrum-periferi-dimensjonen kan ifølge Torodd Strand (2001) analyseres ved hjelp av fire dimensjoner. (1) En geografisk dimensjon bestående av befolknings- og ressurskonsentrasjon i sentrum. (2) En økonomisk dimensjon hvor virksomheter med høy avkastning og kunnskap er lokalisert i sentrum. (3) En kulturell dimensjon hvor sentrum i stor grad kontrollerer media. Og (4) en politisk dimensjon hvor periferien er underlagt sentral kontroll og har begrenset representasjon i sentrale forvaltningsorgan (Strand, 2001, s. 249).

2.4 Sentrumsutvikling i regionale byer – Jessheim og Lillestrøm

Lillestrøm og Jessheim er begge raskt voksende byer og er pekt ut i *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* som regionale byer på Romerike. Det skal satses på en konsentrert utvikling i de regionale byene (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2015, s. 19). Videre står det i planen at næringsvirksomhetene og arbeidsplassene må være lett tilgjengelig i det regionale kollektivsystemet (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2015, s. 19). I både Lillestrøm og Ullensaker kommune bor en betydelig andel av befolkningen utenfor sentrumsområdet i mer rurale strøk (Lillestrøm kommune, u.å. og Ullensaker kommune, 2017).

Lillestrøm preges også av den nylige sammenslåingen av tidligere Skedsmo, Fet og Sørum kommune til nye Lillestrøm kommune i 2020. Dette ble diskutert i intervjuene med de administrativt ansatte i kommunen. Sammenslåingen skjedde underveis i arbeidet med Byutviklingsplanen, noe som har hatt konsekvenser i behandlingen av planen. I intervjuene med Ullensaker kommune ble det lagt vekt på at Jessheims bystatus er relativt ny og at innbyggerne ikke nødvendigvis kjenner seg igjen i beskrivelsen av Jessheim som by. Tilknytningen til bygda er fortsatt stor.

For dette prosjektet er det interessant å undersøke forholdet mellom byen og periferien i regionale byer. Periferiens tilknytning til byen er viktig og byene skal være for hele regionen (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2015, s. 19). I plan- og bygningsloven §1-1 heter det at «Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter» (Plan- og bygningsloven, 2008, §1-1). Periferien er en gruppe med interesser knyttet til sentrumsutvikling i regionale byer og bør derfor ha en plass i planleggingsprosessene.

3 Teoretisk rammeverk

I dette kapittelet vil jeg gi en gjennomgang av det teoretiske rammeverket for dette prosjektet. Jeg vil først gi en introduksjon til Includes arbeid med sosial rettferdighet i overgangen til lavutslippssamfunnet og presentere tre aspekter som bør ivaretas for å sikre sosial rettferdighet i planleggingsprosesser: fordelingsaspektet, det prosessuelle aspektet og anerkjennelsesaspektet. Videre vil jeg gi en kort gjennomgang av hva som menes med bærekraftig og rettferdig mobilitet. Deretter vil jeg belyse hvorfor innbyggere i rurale områder kan ses på som en sårbar gruppe i overgangen til lavutslippssamfunnet. Til slutt vil jeg fremheve medvirknings rolle i å sikre sosial rettferdighet i arbeidet med utviklingsprosesser.

3.1 Sosialt rettferdig overgang til lavutslippssamfunnet

Includes overordnede mål er å bidra til kunnskap om hvordan vi kan realisere en sosialt rettferdig overgang til lavutslippssamfunnet (Include, 2020). Innenfor Includes arbeid finner man flere disipliner som tar for seg ulike rettferdighetshensyn knyttet til denne overgangen, som for eksempel rettferdig energiomstilling, rettferdig mobilitet og klimarettferdighet (Include, 2020). Includes arbeid bygger på de tre aspektene ved sosial rettferdighet fordelingsaspektet, det prosessuelle aspektet og anerkjennelsesaspektet (Include, 2020). Fordelingsaspektet (*distributional justice*) handler om hvordan goder og byrder fordeles mellom innbyggere i samfunnet. Det prosessuelle aspektet (*procedural justice*) handler om hvordan ulike grupper har tilgang til og er involvert i beslutningsprosesser. Og anerkjennelsesaspektet (*recognitional justice*) handler om hvilke gruppers perspektiver man anerkjenner i beslutningsprosesser og hvem som anses som ansvarsholdere (Include, 2020). Når man skal vurdere beslutningsprosesser i lys av disse aspektene bør man ifølge Jenkins et al. (2016) først identifisere hvordan ulike situasjoner eller tiltak kan ha negative konsekvenser (fordeling), deretter bør man identifisere hvem som anerkjennes som legitime aktører i prosessen (anerkjennelse), og deretter bør man undersøke hvordan beslutningstakere har hatt kontakt med og hørt på de ulike innbyggergruppene i samfunnet (prosess) (Jenkins et al. 2016, s. 175).

Overgangen til lavutslippssamfunnet innebærer en kraftig utslippsreduksjon fra transportsektoren. Dette betyr at det må skje store endringer i hvordan vi forflytter oss i hverdagen. Målet er å oppnå en bærekraftig og grønn mobilitet. Det innebærer nye teknologiske løsninger, endringer i hvordan vi tenker om arealbruk og transportinfrastruktur,

og atferdsendringer i befolkningen som å redusere hvor ofte vi reiser og hvilke måter vi reiser på (Banister, 2008, s. 75). Slike tiltak har ulike konsekvenser for ulike typer innbyggere og de tilhørende beslutningsprosessene bør derfor vurderes i lys av de tre aspektene ved sosial rettferdighet i planprosesser. Sagt på en annen måte handler det om å identifisere sårbare grupper i overgangsprosesser og deretter forsøke å ivareta deres behov. Før jeg går nærmere inn på hvorfor rurale innbyggere kan sees på som en slik sårbar gruppe vil jeg gi en gjennomgang av hva bærekraftig og rettferdig mobilitet er.

3.2 Bærekraftig og rettferdig mobilitet

Mobilitet viser til menneskers bevegelser i samfunnet og mobilitetssystemer viser til hvordan disse bevegelsene er organisert (Sheller, 2018, s. 19). Mobilitetsstudier innebærer hvordan transportinfrastruktur er fysisk utformet, men også de diskurser og praksiser som er knyttet til mobilitet og som dermed påvirker hvordan mennesker beveger seg (Sheller, 2018, s. 19). Mobilitetssystemer kan ha en ujevn fordeling av goder og byrder mellom ulike innbyggere i samfunnet. Det kan for eksempel handle om ulik tilgang til ulike transportmidler, kostnader og tidsbruk, ulik tilgang til tjenester og sikkerhet knyttet til ulike transportalternativer (Sheller, 2018, s. 22 og Lucas, 2012, s. 107). Rettferdig mobilitet handler om å stille spørsmål ved hvem som møter begrensninger og barrierer for mobilitet, hvem som har kontroll over og innflytelse på beslutningsprosesser, og hvem som prioriteres i disse beslutningene (Sheller, 2018, s. 23).

En overgang til mer bærekraftige eller grønne mobilitetsløsninger bør utformes med hensyn til rettferdig mobilitet (Sheller, 2020, s. 12). Ifølge Mimi Sheller er arbeid for rettferdig mobilitet en vesentlig del av arbeidet for bærekraftige mobilitetsløsninger og det bør derfor sees på som parallelle prosesser (2020, s. 12). Med andre ord: dersom man skal lykkes med en overgang fra et bilbasert mobilitetssystem til et hvor kollektivtransport, sykkel og gange prioriteres, må også spørsmål om sosial rettferdighet adresseres (Sheller, 2020, s. 12). Tim Schwanen forklarer at hensyn til rettferdighet i overgangsprosesser er viktig for å forebygge motstand og for at endringer skal skje mer effektivt (2021, s. 685). Han mener at de tre aspektene ved sosial rettferdighet derfor bør integreres i arbeid med utviklingsprosesser. (Schwanen, 2021, s. 685).

3.3 Den rurale periferien i overgangen til grønne mobilitetssystemer

Utvikling over tid har gjort mennesker bosatt i rurale områder avhengige av bilen (Berg & Ihlström, 2019, s. 1). Urbanisering har ført til færre tjenester lokalt og dermed økt behovet for transport da avstanden til viktige funksjoner er lengre (Berg & Ihlström, 2019, s. 1). Bilens fleksibilitet har gjort det vanskelig for andre transportmidler og konkurrere og kollektiv transport får ikke fotfeste i rurale områder (Berg & Ihlström, 2019, s. 1). Over tid har bilbruk skapt betingelser som ikke kan møtes av andre transportmidler, noe som har ført til at bilen spiller en dominerende rolle i transportinfrastruktur (Berg & Ihlström, 2019, s. 9). Dette påvirker rurale innbyggers mobilitet, spesielt dersom det skjer endringer i betingelsene for bilbruk (Berg & Ihlström, 2019, s. 9). Disse forholdene viser at rurale innbyggere opplever større ulemper knyttet til andre transportalternativer enn bilen enn innbyggere i urbane områder. På den måten er rurale innbyggere sårbare i en overgang til lavutslippssamfunnet hvor redusert bilbruk er et mål.

Karen Lucas (2012) ser ulemper knyttet til transport i sammenheng med sosial ekskludering. Når personer mangler tilgang til ulike transportformer eller opplever at transport har negative konsekvenser for deres hverdag og økonomi kan dette påvirke deres sosiale inkludering i samfunnet (Lucas, 2012, s. 106). Kenyon et al. gir denne definisjonen på transport-relatert sosial ekskludering:

The process by which people are prevented from participating in the economic, political and social life of the community because of reduced accessibility to opportunities, services and social networks, due in whole or part to insufficient mobility in a society and environment built around the assumption of high mobility. (Kenyon et al. i Lucas, 2012, s. 108)

Sosial ekskludering forstås her som begrenset tilgang til ressurser, rettigheter, varer og tjenester, samt en begrenset evne til å delta i sosiale relasjoner og aktiviteter som normalt er tilgjengelige for andre i samfunnet (Lucas, 2012, s. 106). I tillegg kobles dette til en forventning om høy mobilitet i dagens samfunn hvor viktige funksjoner er bygget rundt denne forventningen. Urbaniseringsprosesser har flyttet viktige funksjoner vekk fra lokalområder og inn til byen og bilen er da nødvendig for å fortsatt ha tilgang til disse. Det samme gjelder tilgang til arbeidsplasser og sosiale nettverk. For rurale innbyggere er da tilgang til bil viktig for å motvirke sosial ekskludering.

Church et al. beskriver syv aspekter ved transportsystemer som kan bidra til ekskludering av noen grupper (i Lucas, 2012, s. 108). Av disse er fire relevant for rurale innbyggere. Det første er geografisk ekskludering og viser til at hvor man bor påvirker tilgang til transporttjenester. Det andre er ekskludering fra viktige funksjoner og viser til lang avstand fra butikker, skole, helsehjelp etc. Det tredje er økonomisk ekskludering og viser til høyere kostnader knyttet til transport. Dette er relevant for rurale områder da kollektivbilletter kan være dyrere dersom man må reise gjennom flere «soner», og siden utgifter knyttet til bil sannsynligvis er høyere. Det fjerde er tidsbasert ekskludering og viser til tidspresset assosiert med hverdagslige gjøremål og plikter (Church et al. i Lucas, 2012, s. 108). Personer i rurale områder møter økt tidspress når avstandene til ulike aktiviteter er lengre. I lys av disse aspektene kan man si at personer bosatt i rurale områder er sårbare ovenfor endringer relatert til bilbruk.

En svensk studie av Jessica Berg og Jonas Ihlström viser at innbyggere i rurale områder i Sverige opplever det som svært vanskelig å bruke andre transportmidler enn bil (2019, s. 6). Studien er gjennomført med informanter fra rurale områder i nærheten av urbane områder. Avstand til busstopp eller stasjoner, trygghet på vei til og på kollektivtransport, koordinering av kollektivruter, pris og tidsbruk sammenlignet med bil var faktorer som påvirket bruk av kollektivtransport (Berg & Ihlström, 2019, s. 6). Informantene i studien rapporterte at kollektivtilbudet som regel var for dårlig til at dette kunne være et reelt transportalternativ (Berg & Ihlström, 2019, s. 6). Bruk av sykkel og gange er ofte også et dårlig alternativ da veier er for utrygge eller avstandene for lange (Berg & Ihlström, 2019, s. 6). Tiltak som sikter på å redusere bilbruk i byer har negative konsekvenser for rurale innbyggere da de ofte er brukere av byen og mangler gode alternativer til bil.

3.4 Hvordan kan sosial rettferdighet ivaretas?

At overgangen til grønnere mobilitetsløsninger og mindre bilbruk kan ha negative konsekvenser for rurale innbyggere kommer spesielt tydelig fram i regionbyer som Jessheim og Lillestrøm. Der legges det vekt på at byen skal være for hele regionen og arbeidsplasser og tjenester er lokalisert her. De rurale innbyggerne har av den grunn interesser knyttet til endringer som skjer i sentrum. For at planleggingsprosesser skal ha demokratisk legitimitet må de oppfylle kravene om deltakelse (Falleth & Hanssen, 2012, s. 186). Kravene om deltakelse er todelt mellom indirekte deltakelse (valg) og direkte deltakelse i konkrete plan- eller beslutningsprosesser (Falleth & Hanssen, 2012, s. 187). Det er den direkte deltakelsen

som kalles medvirkning. I vellykket medvirkning har man sørget for at alle interesser, og spesielt sårbare grupper, blir hørt (Falleth & Hanssen, 2012, s. 187).

Medvirkning bidrar til å sikre sosial rettferdighet i beslutningsprosessene. Men medvirkning kan gjennomføres på ulike måter og ha ulike strategier for å nå ut til forskjellige grupper i befolkningen (Arnstein, 2019). Sherry Arnstein utviklet i 1969 en typologi for medvirkning hvor man ser for seg ulike medvirkningstiltak som trinn på en stige og hvor hvert trinn representerer en økning i innbyggeres innflytelse på beslutningsprosessen (2019, s. 25). Det er dermed ikke gitt at en beslutning er sosialt rettferdig fordi man har gjennomført en form for medvirkning. For å vurdere hvorvidt en beslutningsprosess ivaretar sosial rettferdighet kan man se beslutningen og medvirkningen som er gjennomført i lys av de tre aspektene ved sosial rettferdighet.

Målet for dette prosjektet er å vurdere hvordan folk som er bosatt i periferien i kommunene Ullensaker og Lillestrøm har fått sine interesser hørt og ivaretatt i planprosessene knyttet til byutvikling og overgangen til lavutslippssamfunnet i kommunenes byutviklingsplaner. Om man tar hensyn til de tre aspektene skissert over må man først vurdere hvilke konsekvenser byutviklingsplanene har for folk i periferien (Jenkins et al., 2016, s. 175). Deretter må man vurdere hvordan periferien har blitt anerkjent som en gruppe med spesielle interesser i planarbeidet og medvirkningsprosessene (Jenkins et al., 2016, s. 175). Og til slutt må man vurdere hvilken reell innflytelse gruppen har hatt mulighet til gjennom medvirkning i planprosessene (Jenkins et al., 2016, s. 175).

4 Metode

Datamaterialet for dette prosjektet består av to gruppeintervjuer med administrativt ansatte i Lillestrøm og Ullensaker kommune og dokumenter knyttet til arbeidene med byutviklingsplanene utarbeidet av kommunene. Formålet med intervjuene, som ble gjennomført av to seniorforskere i Include, med meg som observatør, var å få innblikk i de administrativt ansattes perspektiver på temaene i dette prosjektet. De ble spurt om arbeidet de har gjennomført og om deres syn på sentrum-periferi-problematikk i kommunen. Gruppeintervjuene ble gjennomført over Zoom. Det var tre informanter i intervjuet med Ullensaker kommune og to informanter i intervjuet med Lillestrøm kommune. Det ble gjort opptak av intervjuene som deretter ble transkribert og analysert. Rapporten ble sendt til informantene for sitatsjekk og noen av sitatene er justert i etterkant basert på informantenes tilbakemeldinger.

Dokumentene ble samlet inn ved å be de ansatte i administrasjonen om å sende over relevante dokumenter i forkant av og under intervjuene. Vi ønsket dokumenter relatert til arbeidet med Lillestrøm kommunes byutviklingsplan for Lillestrøm by og Ullensaker kommunes Byplan Jessheim 2030, Mobilitets- og byutviklingsstrategi for Jessheim og Bykonseptet for Jessheim. Vi fikk tilsendt dokumenter i forkant og etterkant av intervjuene. Dokumentene er kodet i Nvivo og det er gjennomført en kvalitativ analyse av funnene i lys av det teoretiske rammeverket beskrevet over. Intervjuene er også kodet i Nvivo og analysert kvalitativt. Det har også blitt gjennomført en ordtellingsanalyse av antall ganger de som bor utenfor sentrum blir nevnt i datamaterialet. Når det gjelder intervjuene, er tellingen basert på hva informantene sa, ikke intervjuerne. Det brukes ulike ord for å referere til denne gruppen, noe som kommer fram i ordtellingen. Målet med ordtellingen var å få en idé om hvor stor plass periferien har fått i byutviklingsprosessene, og å finne ut hvilke begreper som vanligvis brukes om periferien.

5 Funn

Det empiriske grunnlaget for denne rapporten består av et intervju med tre administrativt ansatte i Ullensaker kommune, et intervju med to administrativt ansatte i Lillestrøm kommune og en samling dokumenter knyttet til arbeidet med byutviklingsplanene for Jessheim og Lillestrøm. I dette kapittelet skal jeg presentere funnene fra intervjuene og dokumentene. Funnene er presentert tematisk.

5.1 Kort om dokumentene

Før jeg presenterer funnene vil jeg gi en kort beskrivelse av dokumentene som er gjennomgått. I dokumentene fra Ullensaker finner vi *Byplan Jessheim 2030* som er en kommunedelplan for Jessheim og fungerer som en overordnet plan for fremtidig utvikling av Jessheim by. Byplanen består av fire dokumenter. Tilhørende denne byplanen er dokumentet *Rapport medvirkning – kommunedelplaner for Jessheim*. Dette er en medvirkningsrapport som beskriver medvirkningsarbeidet som er gjennomført i forbindelse med utviklingen av byplanen. Det er også et dokument med høringsuttalelsene som ble gitt til *Byplan Jessheim 2030*. Det er to andre plandokumenter: *Planprogram: Stasjonsområdet og Rådhusplassen Jessheim Sentrum* som har mål om å sikre fremtidsrettet kollektivknutepunktutvikling og bymessig utvikling. Og *Mobilitets- og byutviklingsstrategien for Jessheim* som har som mål å sikre forutsigbar byutvikling og et bærekraftig transportsystem. Det er også et dokument med høringsinnspill til mobilitets- og byutviklingsstrategien. Til slutt er dokumentet *Jessheim Byidentitet* som er utarbeidet av Rodeo Arkitekter på vegne av Ullensaker kommune. Dette dokumentet har som formål å skape en visjon for Jessheim by og beskriver medvirkningsarbeidet og resultatene knyttet til dette.

Fra Lillestrøm har vi *Byutviklingsplan for Lillestrøm by* i to deler. Første del handler om Lillestrøm i dag og andre del handler om fremtidens Lillestrøm. Byutviklingsplanen fungerer som et styringsverktøy i utviklingsprosesser i Lillestrøm by og beskriver visjoner for byen og hvordan de kan realiseres. *Meninger om Lillestrøm* er medvirkningsrapporten knyttet til *Byutviklingsplanen for Lillestrøm*. Dette dokumentet beskriver medvirkningsarbeidet som er gjennomført og resultatene av dette. Det er også et dokument med høringsinnspillene til byutviklingsplanen. Til slutt er det to dokumenter fra behandlingen av Byutviklingsplanen i kommunestyret. Et saksfremlegg med kommunedirektørens forslag til vedtak og vedtaket i kommunestyret 16.06.2021. *Tabell 5.1* gir en oversikt over dokumentene.

Tabell 5.1: Dokumentoversikt (Ullensaker og Lillestrøm).

	Dokumenttittel:	Dato:
Ullensaker kommune:	Byplan Jessheim (bestående av 4 dokumenter): <ul style="list-style-type: none"> - Byplan Jessheim 2030: Jessheim – tilgjengelig og levende regionsenter - Byplan (kommunedelplan) for Jessheim, Ullensaker kommune – Planbestemmelser og retningslinjer - Plankart - Byplan for Jessheim, Vedtak 	Vedtatt av kommunestyret 16.06.2014
	Rapport medvirkning: Kommunedelplaner for Jessheim	30.05.2013
	Sammenstilling av høringsuttalelser til planforslag «Byplan Jessheim 2030»	18.05.2014
	Planprogram: Stasjonsområdet og Rådhusplassen Jessheim Sentrum	Vedtatt av Formannskapet 08.12.2020
	Mobilitets- og byutviklingsstrategi for Jessheim 2019-2029	18.11.2019
	Innspill til mobilitets- og byutviklingsstrategi for Jessheim, samlet	Innspillene er fra 2019
	Jessheim Byidentitet: Fire fortellinger om en by i endring	13.12.2019
Lillestrøm kommune:	Byutviklingsplan for Lillestrøm by: Lillestrøm i dag Del 1	Høringsutkast november 2020
	Byutviklingsplan for Lillestrøm by: Fremtidens Lillestrøm Del 2 (høringsutkast november 2020)	Høringsutkast november 2020
	Meninger om Lillestrøm: Medvirkningsrapport til Byutviklingsplanen for Lillestrøm	19.05.2020
	Høringsinnspill til Byutviklingsplanen	10.02.21, supplert 26.04.2021
	Behandling 1 av Byutviklingsplan for Lillestrøm by (Saksfremlegg – Kommunedirektøren forslag til vedtak)	16.05.2021
	Behandling 1 av Byutviklingsplan for Lillestrøm by (Vedtak)	16.06.2021

5.2 Kort om intervjuene

Intervjuene er med administrativt ansatte i kommunene som har jobbet med byutviklingsprosessene. I intervjuene ønsket vi å samle informantenes perspektiver på sentrum-periferi-problematikk i kommunen og høre mer om hvordan de har jobbet med medvirkning i planprosessene. Intervjuene gir et mer utfyllende bilde av tematikken vi undersøker. Det kommer fram elementer i intervjuene som ikke nødvendigvis er synlige i dokumentene.

5.3 Tiltak for grønnere mobilitet

Både Lillestrøm og Ullensaker har et uttalt mål om å legge til rette for grønn mobilitet i planene for fremtidig byutvikling. I Del 2 av *Byutviklingsplanen for Lillestrøm* beskrives visjonen for Lillestrøm i 2060. Dette skriver de om fremtidens mobilitetsløsninger:

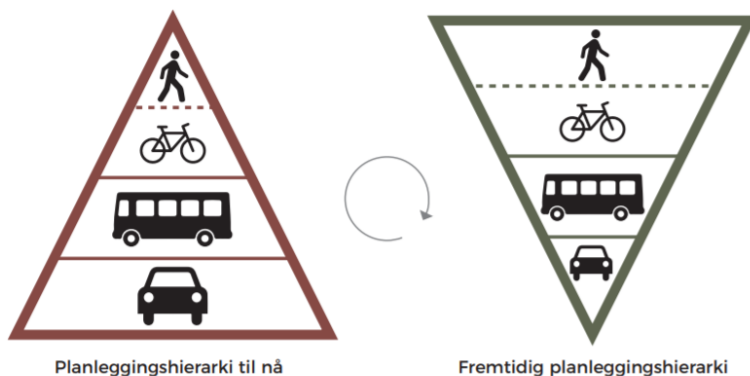
Veier og gater har gått gjennom en transformasjon slik at det er gode gangforbindelser i hele byen. Sykkel og kollektivtransport har fått egne traséer og bilen har blitt «gjest» i bysentrum. Lillestrøm har blitt en bærekraftig by der mennesket er i sentrum. Et bilfritt byliv gir gode kvaliteter til hverdagslivet i byen. Likevel er byen velfungerende med varelevering, handlende og besøkende i roligere og triveligere bygater uten støy og forurensning. Lillestrøm er et forbilde innen klimavennlig byutvikling. (Byutviklingsplan for Lillestrøm by Del 2, s. 5).

Ullensaker kommune presenterer en liknende visjon i *Mobilitets- og byutviklingsstrategien for Jessheim*:

Planleggingshierarkiet har i lang tid prioritert bilens fremkommelighet hvor god tilrettelegging for bil gir en stor andel bilreiser ... Ved å få veksten i reiser over på mer arealeffektive transportformer (sykkel, gange, buss og tog), vil det frigjøre arealer i sentrum som kan brukes til byutvikling ... Planleggingshierarkiet bør derfor vendes på hodet sånn at myke trafikanter og kollektivtransport blir prioritert i videre byutvikling. (Mobilitets- og byutviklingsstrategien for Jessheim, s. 8)

Bilen skal nedprioriteres og det skal gjøres attraktivt å gå, sykle og benytte seg av kollektiv transport. I *Mobilitets- og byutviklingsstrategien for Jessheim* beskrives dette som et skifte fra et hierarki hvor bilen har blitt prioritert og fått størst plass, til et hvor gående og syklende skal prioriteres høyest. Dette er illustrert i figuren under (hentet fra *Mobilitets- og byutviklingsstrategien for Jessheim*).

Det overordnede målet for mobilitet i både Lillestrøm og Jessheims byutvikling er altså å legge til rette for en by hvor de fleste velger å gå eller sykle for å bevege seg rundt i byen. I plandokumentene foreslås ulike strategier for å få dette til. Strategiene som påvirker mobilitetsmønstre i byen, er oppsummert i *Tabell 5.2*. Strategiene er presentert i Del 2 av *Byutviklingsplanen for Lillestrøm* og i *Mobilitets- og byutviklingsstrategien for Jessheim*.



Fra Mobilitets- og Byutviklingsstrategien for Jessheim 2019-2029, s. 8

Tabell 5.2: Strategier for grønnere mobilitet i planene

Dokument:	Strategier:
<i>Byutviklingsplanen for Lillestrøm by Del 2</i>	<p>Konsept 4: Grønn mobilitet – Designstrategier:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Komforten ved å gå, sykle og ta buss må bli bedre - Koble bydelene til knutepunktet - Koble bydelen sammen med hovedakse - En gåvennlig by - En sykkelvennlig by - Vi må utforme gater som tilrettelegger for et raskt, direkte og komfortabelt busstilbud mellom destinasjoner - Vi må ha et effektivt kollektivnettverk i byen - Parkering må ligge i ytterkanten av byen - Privatbilen må velges bort
<i>Mobilitets- og byutviklingsstrategien for Jessheim</i>	<p>Strategi 1: Skape et attraktivt sentrum:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prioritere gående i utforming av gater og plasser <p>Strategi 2: Styre bilbruken:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bygge ny omkjøringsvei - Redusere gjennomkjøring i sentrum - Etablere en P-sone i sentrum - Flytte innfartsparkeringen - Senke hastigheten i sentrum - Endre utforming i sentrum fra vei til gate <p>Strategi 3: Øke bruken av tog og buss:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sikre fremkommelighet for buss - Etablere et pendellinjenett - Etablere et attraktivt og urbant kollektivknutepunkt i sentrum - Vurdere fremtidige behov for kollektivknutepunkt og ekspresslinjer - Utforme en strategi for reisekjeder med fokus på tilgjengelighet til og ved holdeplasser <p>Strategi 4: Flere skal gå og sykle:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Oppgradere dagens sykkelveier med markering og skilting - Bygge nye sykkelveier med høy standard for å skille syklistene fra gående og bilister - Etablere sikre krysningspunkter over trafikkerte veier - Koordinert helårsdrift av gang- og sykkelveier - Etablere sykkel-p, ladestasjoner og mini-verksteder

5.4 Medvirkning

I denne delen vil jeg gi en oversikt over medvirkningsarbeidet som er gjennomført i arbeidet med byutviklingsplanene. Det er interessant å se på hvem som har deltatt i medvirkningen, hvordan kommunen har gått fram for å få folk til å delta og hvilke spørsmål de har diskutert i medvirkningsopplegget.

5.4.1 Medvirkningsprosessen i Ullensaker

I *tabell 5.3* er en oversikt over medvirkningen som er gjennomført i Ullensaker i forbindelse med byutviklingsplanene for Jessheim. Tabellen viser hvilke strategier de har tatt i bruk, hvordan kommunen har tatt kontakt med innbyggere og relevante aktører og hvem som har deltatt i medvirkningen. I dokumentene finner vi en detaljert beskrivelse av medvirkningsarbeidet rundt *Byplan Jessheim 2030* da det her finnes en egen medvirkningsrapport. Medvirkningen til mobilitets- og byutviklingsstrategien er kort beskrevet i et avsnitt i plandokumentet. *Jessheim Byidentitet* er utarbeidet av Rodeo arkitekter og de har heller ingen detaljert beskrivelse av medvirkningen de har gjennomført, men har inkludert sitater fra informantene i dokumentet.

For *Planprogram: Stasjonsområdet og Rådhusplassen* er ikke medvirkningen gjennomført enda. Den planlagte medvirkningsprosessen er beskrevet i planprogrammet (se *boks 5.1*)

Boks 5.1: Planlagt medvirkningsprosess, Planprogram: Stasjonsområdet og Rådhusplassen, Jessheim sentrum

I tråd med plan- og bygningsloven § 5, er følgende trinn i prosessen sentrale:

- Planarbeidet varsles og planprogrammet legges ut til offentlig ettersyn med seks ukers høringsfrist
- Planoppstart annonseres i lokalpressen og kunngjort på kommunens nettside
- Planforslaget legges ut til offentlig ettersyn i minimum 6 uker.

I tillegg til lovpålagt medvirkning vil det bli lagt ut informasjon på kommunens nettsider. Andre kanaler og former for digital medvirkning vil bli vurdert underveis. Det vil bli lagt vekt på medvirkning fra barn- og unge, eldre og personer med nedsatt funksjonsevne gjennom involvering av kommunale råd og utvalg. Aktuelle samarbeidspartnere, bl.a. Bane Nor, Viken fylkeskommune, Ruter og Viken kollektivterminaler vil bli særskilt involvert i det videre arbeidet, spesielt vedr. løsninger som angår kollektivknutepunktet.

Planprogram: Stasjonsområdet og Rådhusplassen, s. 7

Spørsmålene som er diskutert i de ulike medvirkningsoppleggene i Ullensaker dreier seg om gode og dårlige kvaliteter ved Jessheim og hvordan man ønsker at byen skal være i fremtiden.

I *Jessheim Byidentitet* kommer det også fram i sitater fra medvirkningen at det har vært

spørsmål om deres identitet og tilknytning til Jessheim. Oppgaven som ble gitt til kommunestyre for barn og unge i medvirkningen for *Mobilitets- og byutviklingsstrategien for Jessheim* var «Fortell oss hva du synes om Jessheim i dag og hvordan du tror byen kan bli om 15 år?». I responsen var redusert trafikk i sentrum et tema som ble belyst (Mobilitets- og byutviklingsstrategien for Jessheim, s. 13).

5.4.2 Medvirkningsprosessen i Lillestrøm

Medvirkningsrapporten *Meninger om Lillestrøm* gir en detaljert beskrivelse av medvirkningsarbeidet som er gjennomført i forbindelse med *Byutviklingsplanen for Lillestrøm by*. Tabell 5.4 gir en oversikt over dette. Spørsmålene som er diskutert i medvirkningen dreier seg først og fremst om gode og dårlige kvaliteter ved Lillestrøm by, og hvordan man vil at byen skal være i fremtiden. For eksempel lyder spørsmålene fra nettundersøkelsen slik: «Hva liker du særlig godt ved Lillestrøm?», «Hva liker du ikke ved Lillestrøm, hva bør endres?» og «Hva ville du lagt vekt på dersom du fikk bestemme hvordan Lillestrøm skal utvikle seg i fremtiden?». En interessant observasjon er at mange av deltakerne i ulike medvirkningsopplegg legger vekt på at trafikksituasjonen må bedres og at det bør være færre biler i sentrum (*Meninger om Lillestrøm*, s. 24). I medvirkningsrapporten legger de vekt på at dette var ønsker fra flere deltakergrupper, til tross for at trafikk ikke er et spørsmål som diskuteres spesifikt (*Meninger om Lillestrøm*, s. 24).

En interessant observasjon er at det i medvirkningen både kommer fram ønsker om å redusere bilbruk i sentrum, og ønsker om flere parkeringsplasser. Det legges vekt på at trafikken oppleves kaotisk i sentrum og det er stor enighet om at trafikken må ned. «Det er for mye trafikk i sentrum. Det skulle vært mer trafikk i en ring rundt sentrum og mer fokus på gang og sykkel inne i sentrum» (*Meninger om Lillestrøm*, s. 24) Allikevel kommer det frem ønsker om bedre parkeringsmuligheter og informantene forklarer at manglende parkering er en årsak til at de ikke bruker sentrum i dag. «Enkelte informanter kobler også manglende parkeringsplasser opp til synkende handel og problemer for næringslivet i sentrum. Mange mener flere gratis parkeringsplasser, eller ordninger som f.eks. gratis parkering de første timene er løsningen» (*Meninger om Lillestrøm*, s. 22).

Jeg har også vært interessert i hvorvidt og på hvilke måter periferien har vært inkludert i medvirkningsprosessene. Som det kommer fram i Tabell 5.3 og 5.4 er det ingen prosesser hvor periferien er særlig prioritert. I Lillestrøms medvirkningsarbeid har de hatt medvirkning med

de som bor i, besøker og jobber i Lillestrøm (Meninger om Lillestrøm, s. 8). Blant de som jobber i og besøker Lillestrøm er det trolig en andel som bor perifert i kommunen, men det er trolig også en del av disse som ikke bor i kommunen i det hele tatt. Det samme gjelder for Ullensaker i medvirkningsprosjektene som var gjennomført på storsenteret og de åpne møtene.

I intervjuene med Lillestrøm kom det frem at de har oppsøkt sentrumsnære interessegrupper når de har invitert til dialogmøte i medvirkningsprosessen.

Intervjuer: Ja, så det var egentlig ganske sånn [byorientert], altså det var sentrumsorientert utvalg på en måte?

Gro: Ja, det var det. Da var det prioritert at det var de som holdt til i sentrum.

De har også prioritert sentrumsnære skoler når de har hatt dialogmøte på skolene. «Gjennom høsten og vinteren 2018/2019 besøkte vi seks ulike sentrumsnære barne og ungdomsskoler» (Meninger om Lillestrøm, s. 40).

Tabell 5.3: Oversikt over medvirkningsarbeid, Ullensaker kommune

Ullensaker:			
Plan:	Medvirkningsstrategi:	Rekruttering:	Deltakere:
Byplan Jessheim 2030	Utstilling med scenario-plakater	Stand på Jessheim Storsenter under Jessheimdagene. Senere flyttet til Kulturhusfoajeen.	Folk som bor i og besøker byen.
	Postkortaksjon	Stand på Jessheim Storsenter under Jessheimdagene. Senere flyttet til Kulturhusfoajeen.	Folk som bor i og besøker byen.
	Fotoprojekt	Spurte Calypso ungdomsklubb.	Ungdommer i fotograppa på Calypso ungdomsklubb.
	Elevrådsseminar	Seminar på Rådhuset med inviterte skoler.	Ungdommer fra Allergot, Nordby og Vesong ungdomsskoler og Jessheim vgs.
	Arkitekturprosjekt og skriveprosjekt som del av undervisning	Samarbeid med Nordby ungdomsskole.	Elever ved Nordby ungdomsskole.
	Åpent møte	Åpent møte i kulturhuset 12. mars 2012. Åpent møte i kulturhuset 20. mars 2012. Åpent møte i kulturhuset 22. mai 2012.	Ingen oversikt over hvem som deltok. Åpent for alle.
	Skoleprosjekt	Samarbeid med Gystadmarka skole	Elever ved Gystadmarka skole.
	Stand om kommunedelplaner for Jessheim	Stand i forbindelse med folkehelseuka.	Folk som deltok på folkehelseuka. Liten interesse for standen.
	Informasjon på foreldremøte	Invitasjon til ordinært foreldremøte på Gystadmarka skole	Foreldre på Gystadmarka skole.
	Facebookside for plan og næring	Lavterskeltilbud for innspill.	Ingen respons.
Mobilitets- og byutviklingsstrategien for Jessheim	Medvirkningsseminar	Fagseminar og åpent folkemøte.	Befolkningen og aktører i og rundt Jessheim.
	Oppgave under kommunestyre for barn og unge	Oppgave gitt til kommunestyre for barn og unge.	Kommunestyre for barn og unge.
Jessheim Byidentitet	Idéverksted	Beskriver ikke metode.	Formannskapet.
	Intervjuer	Beskriver ikke metode.	Folk med tilknytning til Jessheim
	Byutviklingsdebatt	Beskriver ikke metode.	Beskrives ikke.

Tabell 5.4: Oversikt over medvirkningsarbeid, Lillestrøm kommune

Lillestrøm			
Plan:	Medvirknings-strategi:	Rekruttering:	Deltakere:
Byutviklingsplanen for Lillestrøm by	Gateintervjuer	Intervju av mennesker de møtte på gaten.	Folk som bor i, besøker og jobber i Lillestrøm.
	Nettintervju	QR-kode til nettside av gateintervjuet til de som ikke hadde tid til intervju. Senere delt på kommunens Facebook-side.	Folk som bor i, besøker og jobber i Lillestrøm.
	Spørreundersøkelse	Fantes på nettsiden til byutviklingsplanen. Link var oppgitt på kommunens hjemmeside og oppgitt i en informasjonsfolder som ble delt ut på gaten.	Folk som bor i, besøker og jobber i Lillestrøm.
	Innspill	Innspillskjema fantes på nettsiden til byutviklingsplanen. Link var oppgitt på kommunens hjemmeside og oppgitt i en informasjonsfolder som ble delt ut på gaten. Også invitasjon til utvalgte hørings-instanser.	Innspill fra Myndigheter, Utbyggere/utviklere og innbyggere.
	Dialogmøte med barn og unge	Besøk på ulike sentrumsnære barne- og ungdomsskoler samt Lillestrøm vgs.	Asak Vigernes Kjellervolla Kjeller barneskole Kjeller ungdomsskole Volla Lillestrøm vgs (2 av 9 respondenter bodde i Lillestrøm by)
	Dialogmøter	Invitasjon til utvalgte interessegrupper. Invitasjon til Eiendomsforum og Næringsrådet.	Ingen liste over hvilke interessegrupper som deltok på første dialogmøte. Eiendomsforum og Næringsrådet.
	Byvandring	Avtalt på dialogmøte med interessegrupper.	Politiet Kommunen Ordfører og varaordfører Rådmann

5.5 Sentrum og periferi

Å undersøke hvordan sentrum-periferi-dimensjonen omtales i dokumentene og av de ansatte i administrasjonen som har jobbet med byutviklingsplanene er interessant i lys av anerkjenneslespektet. Det gir informasjon om hvordan periferien som gruppe blir anerkjent i arbeidet med byutviklingsplanene og hvilke konflikter de forventer å se. Materialet viser at sentrum-periferi-dimensjonen ikke har vært spesielt fremtredende i planprosessene. Det dukker sjeldent opp i dokumentene og informantene forteller at de ikke har hatt et spesifikt sentrum-periferi-perspektiv når de har jobbet med medvirkning til byutviklingsplanene. I Ullensaker er sentrum-periferi-dimensjonen noe mer fremtredende enn i Lillestrøm.

5.5.1 Ordtelling: Periferi

Jeg har gjennomført en ordtellingsanalyse for å kartlegge hvor ofte de som bor utenfor sentrum (periferien) dukker opp i dokumentene og for å kartlegge hvilke begreper som vanligvis brukes om denne gruppen. Jeg har også gjort det samme for transkripsjonen av intervjuene, men da har jeg bare sett på svarene fra informantene. Det er variert hvilke ord som brukes og på hvilken måte periferien blir nevnt. Jeg har telt alle gangene det er en direkte referanse til periferien eller når det refereres til kommunen eller regionen som helhet. Det er når det er referert til kommunen som geografisk sted, og ikke kommunen som organisasjon, at jeg har tatt det med i ordtellingen. Det legges litt ulik mening i like begreper i de forskjellige dokumentene. Derfor har jeg måttet vurdere om begrepet refererer til periferien eller ikke for hver gang begrepet brukes. For eksempel ble «tettsted» brukt gjentatte ganger om Jessheim i *Byplan Jessheim 2030*. Da var det ikke en referanse til periferien og det ble ikke med i ordtellingen. Resultatene fra ordtellingen er gjengitt i *Tabell 5.5*.

Tabell 5.5: Ordtelling – referanse til periferien i intervjuene og dokumentene.

	Periferi	Tettsted	Regionen	Kommunen	Omland	Besøkende/ Brukere	Lokalområdet	Rural	Landet	Bygda	Annet
Lillestrøm:											
Intervju	9	1	-	1	1	2	7	4	3	1	4
Byutviklingsplanen Del 1	-	10	7	1	1	5	3	1	1	-	2
Byutviklingsplanen Del 2	-	1	5	2	5	10	-	-	-	-	-
Meninger om Lillestrøm	-	1	-	-	-	12	-	-	-	-	-
Ullensaker:											
Intervju	-	22	-	3	1	1	-	2	-	3	-
Byplan Jessheim 2030	-	13	2	2	2	-	-	-	-	-	-
Rapport medvirkning (Byplan)	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Mobilitets- og byutviklingsstrategien	-	1	5	2	4	-	-	-	-	-	2
Planprogram Stasjonsområdet og Rådhusplassen	-	6	5	1	-	1	-	-	-	-	-
Jessheim Byidentitet	-	7	6	41	4	1	-	-	-	4	1
Totalt:	9	62	31	53	18	32	10	7	4	8	9

En observasjon angående ordtellingen er at i mange tilfeller hvor et av ordene dukket opp i dokumentet var det i forbindelse med et sammendrag eller oppsummering av viktige føringer fra andre plandokumenter som *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. En betydelig andel av referansene til periferien er altså fra andre planer enn den dokumentet legger frem.

«Tettsted» er det mest brukte ordet om periferien og brukes jevnt over i dokumentene. I Lillestrøm er det oftest at «besøkende» eller «brukere» brukes om periferien. Dette er interessant da disse ordene kan brukes om både folk som bor i og utenfor kommunen. Det oppstår da en usikkerhet om hvilken relasjon denne gruppen har til byen. I dokumentene fra Ullensaker er det «tettsted» som er brukt mest.

Ordet «periferi» brukes kun i intervjuet med Lillestrøm og her ble trolig «periferi» nevnt fordi intervjuerne introduserte begrepet i spørsmålene som stilles. Det var også en tidlig avklaring

i Lillestrøm-intervjuet om hva som er ment med å bruke «periferi»-begrepet i forskningsprosjektet. I intervjuet med Ullensaker ba de om en avklaring underveis i intervjuet. Allikevel brukte de ikke selv «periferi»-begrepet i resten av intervjuet.

5.5.2 Sentrum-periferi-dimensjonen i intervjuene

Jessheim og Lillestrøm er byer i større kommuner med andre mer rurale områder utenfor bygrensene. I intervjuene ble informantene spurt om forholdet mellom sentrum og periferi (områdene utenfor bygrensen) i kommunen. I intervjuet med Ullensaker kommune ble det lagt vekt på at Jessheim er en ung by med bystatus fra 2012, og at dette synes å påvirke forholdet mellom sentrum og periferi. Det kom blant annet fram at innbyggerne ikke nødvendigvis kjenner seg igjen i beskrivelsen av Jessheim som by.

Utviklingen på Jessheim har skjedd ganske raskt, og Jessheim har gått fra å være en landlig bygd til å bli en by hvor det bygges relativt tett. Det er en endring som vi tror mange føler på, og som er litt tung for noen. (Anne)

Denne observasjonen blir koblet til innbyggernes identitetsfølelse, og at mange har sterkere tilknytning til Ullensaker kommune enn Jessheim by. «Ullsokingen er sterkere enn den nylig introduserte Jessheimingen i bykonseptet» (Liv). De forteller at det oppleves som uvant av mange av kommunens innbyggere å tenke på Jessheim som by, både blant de som bor i og utenfor sentrumsgrensen. At Jessheim nå defineres som og at kommunen prioriterer utviklingen i sentrum har innvirkning på forholdet mellom sentrum og periferi i kommunen:

Forholdet mellom prioriteringen av sentrum og periferien er ikke likestilt, kommunene har mye større fokus på by- og sentrumsutvikling. Det er den utviklingen kommunens arealstrategi og den regionale planen legger opp til, for å sikre en bærekraftig bruk av arealene våre. Denne utviklingen og prioriteringen vil jo påvirke hvordan man som person opplever skille mellom «bygd og by». (Liv)

Det som tidligere kan sies å ha vært en mer samlet bygdeidentitet har nå fått et tydeligere skille mellom områdene som defineres som sentrum og områdene som befinner seg utenfor.

Videre pekes det på at folk som bor på de forskjellige tettstedene gjerne har en sterk identitetsfølelse knyttet til tettstedet og de lokale institusjonene. Spesielt lokalskoler og lokale idrettslag kan bli betente temaer. Anne forklarer at det å bevare grendeskoler ikke nødvendigvis er forenlig med deres faglige kompetanse angående bærekraftig utvikling og

arealpolitikk. Hun knytter dette til den nylige endringen fra å tenke bygd til å tenke by og at forståelsen av Jessheim som et større bysentrum enda ikke er helt gjenkjennelig blant innbyggerne. På spørsmål om det er forskjell mellom administrasjonen og de folkevalgte i kommunen med hensyn til hvordan de forholder seg til sentrum-periferi-dimensjonen svarer informantene det kan skje i visse sammenhenger. De trekker frem at noen områder preges av støy fra flyplassen og at det derfor er ugunstig å utvikle for eksempel nye boliger, skoler eller barnehager her. I disse situasjonene sier informantene at de kan møte motstand fra politikerne og de som bor i de støyutsatte områdene. Det kan virke som at det i disse situasjonene kan oppstå konflikt basert på motsetninger mellom administrasjonens faglige oppfatning og politikerne og innbyggernes perspektiver på stedsutvikling.

I intervjuene med Lillestrøm blir det lagt vekk på at forholdet mellom sentrum og periferi påvirkes ekstra av den nylige kommunesammenslåingen. Lillestrøm kommune er en ny kommune fra 1. januar 2020 og er sammenslått av de tidligere Skedsmo, Sørumsand og Fet kommune. Lillestrøm er sentrum i tidligere Skedsmo kommune og nå sentrum i nye Lillestrøm kommune. Samtidig er fortsatt Fetsund og Sørumsand viktige sentrum i det som tidligere var Sørumsand og Fet kommune. «Det blir jo litt sånn feil å kalle Sørumsand eller Fetsund sentrum for periferi, for det blir jo et stempel som har kommet på grunn av kommunesammenslåingen» (Gro). De beskriver en konflikt som oppstår når Lillestrøm er sentrum for hele kommunen og tjenester forsvinner fra Sørumsand og Fetsund.

Og det som kommer fra oppgaveutvalget [for Fetsund] er at hvis du skal ned til offentlige tjenester i sentrum, så gjør du kanskje også andre ærender. Sånn at [...] hele sentrum forringes [...] hvis offentlige tjenester forsvinner. For da drar du kanskje heller ikke på kaféen der, eller innom den butikken. (Gro)

I den nylig sammenslåtte kommunen kan derfor spørsmålet om sentrum og periferi oppleves negativt av de tidligere kommunesentrene, dersom man kun ser Lillestrøm som kommunens sentrum. På en måte oppleves det som et tap av sted for de som bor i og rundt Fetsund og Sørumsand.

Informantene er derfor forsiktige med å skulle omtale Fetsund og Sørumsand som perifere områder. Allikevel stemmer konfliktene de beskriver overens med den forståelsen av sentrum-periferi-relasjonen som benyttes i dette prosjektet. Videre sier de at Lillestrøm

kommune ellers preges av en sentrum-periferi-dimensjon. Og da menes omlandet rundt Lillestrøm sentrum, Fetsund sentrum og Sørumsand sentrum. «Det er jo en kommune med by/land-problematikk» (Kari). Kari forteller at da hun jobbet med medvirkning til Kommuneplanens Samfunnsdel hadde hun hatt Gjestebud i et perifert område hvor sentrum-periferi-problematikken kom tydelig fram og at det kan dukke opp sterke følelser knyttet til dette. Slike sterke følelser knyttes igjen til tap av tjenester, tilknytning til sted og identitet.

På spørsmål om det er forskjeller i administrasjonens tilnærming til sentrum-periferi-dimensjonen og lokalpolitikernes tilnærming sier de at de tror det er en forskjell. De forteller at politikerne er særlig opptatt av konflikten i den nye kommunen om at de tidligere kommunene Sørumsand og Fet blir «slukt av» storkommunen Lillestrøm (Kari). I administrasjonen er det derimot størst fokus på å samle den nye kommunen til én kommune. Kari er derimot skeptisk til noen av grepene administrasjonen har tatt i forhold til dette.

Særlig informasjonsavdelingen var jo veldig opptatt av det å bygge én kommune. Så der ble det gjort noen grep som jeg ikke er hundre prosent sikker på om jeg syns er kjempekloke, for eksempel at de omtalte for eksempel kommunens innbyggere som Lillestrømlinger. Og da fikk de jo et massivt «Glem det» [fra resten av innbyggerne].
(Kari)

Det kommer også fram når de snakker om medvirkningsarbeidet til byutviklingsplanen at det er forskjeller i hvordan administrasjonen og politikerne tenker om sentrum og periferi. I utgangspunktet hadde de gjennomført medvirkningen med størst fokus på sentrumsnære respondenter. Men da planen var på høring fikk de tilbakemelding fra politikerne om at også de som bor utenfor sentrum bør inkluderes i medvirkningen. «Da fikk vi tilbakemelding fra politikken om at medvirkningen måtte også omfatte de som bodde i tidligere Sørumsand og Fet. Fordi Lillestrøm er regionby, altså byen til hele Lillestrøm kommune» (Gro). Denne tilbakemeldingen førte til at de i runde to av medvirkningsarbeidet vil snakke med skolene i hele kommunen, ikke bare de sentrumsnære.

5.5.3 Sentrum-periferi-dimensjonen i dokumentene

Lillestrøm-dokumentene

En gjennomgående observasjon i dokumentene er at periferien eller de som bor utenfor sentrum sjeldent er nevnt. I dokumentene fra Lillestrøm er det vanligst at denne gruppen omtales som «besøkende» eller «brukere». I medvirkningsrapporten til *Byutviklingsplanen for Lillestrøm* står det at de har gjennomført intervjuer og spørreundersøkelser med «folk som besøker byen, arbeider i byen og bor i byen». Dette viser både til de som bor utenfor sentrum innad i kommunen og til besøkende fra andre kommuner. På den måten er det ikke en tydelig referanse til kommunens perifere innbyggere. Viktige tjenester for hele kommunens innbyggere er lokalisert i Lillestrøm. Derfor er det viktig at de som bor utenfor sentrum, men innenfor kommunens grenser blir representert i disse prosessene. Så selv om de skriver i medvirkningsrapporten at kun 48% av informantene fra intervjuene og spørreundersøkelsene de har gjennomført er bosatt i byen og resten er bosatt utenfor, svekkes periferiens innspill ved at det ikke er dokumentert om de er bosatt i kommunen eller ikke. At de ikke hadde oversikt over hvor de ulike informantene kom fra, kom også frem i intervjuene med de administrativt ansatte.

I *Byutviklingsplanen for Lillestrøm* kommer forholdet mellom sentrum og periferi i kommunen fram noen få ganger. En observasjon er at det legges vekt på i *Kommuneplanens Samfunnsdel 2020*, som er en av de overordnede planene som byutviklingsplanen skal ta innover seg, at «Regionbyen, tettstedene og lokalsamfunnene i kommunen utfyller hverandre og bidrar til et verdifullt mangfold». Det er vanskelig å finne igjen dette forholdet i planene som beskrives i byutviklingsplanen. En observasjon er at beskrivelser om hva som er viktig for byutviklingen avgrenses til hva som er viktig for byens innbyggere. Det kan illustreres med et eksempel fra Del 2 av byutviklingsplanen:

Bydelene må kobles sammen. Det må opparbeides gang- og sykkelveier slik at folk enkelt kan besøke venner eller familie i andre bydeler, eller bruke en annen bydel sine tjenester eller funksjoner. Dette vil gi innbyggerne følelsen av at de har tilgang til og «eier» hele byen, og ikke bare sitt eget nabolag.

Det som kan bemerkes i dette sitatet er at det settes en grense for hvor denne type utvikling må skje ved sentrumsgrensa. Utviklingen som beskrives her er også viktig for de som bor

perifert i kommunen da de også er brukere av sentrum og også har sosial tilknytning til byen. Forholdet mellom sentrum og periferi som beskrives som at de utfyller hverandre i Kommuneplanens samfunnsdel er ikke til stede i dette sitatet.

I del 2 av byutviklingsplanen for Lillestrøm er det et punkt hvor periferiens behov blir eksplisitt nevnt. «Riksvei 159 er en viktig forbindelse mellom omlandet til Lillestrøm og Oslo. For omlandet er det viktig at denne forbindelsen opprettholdes». Her informeres det om at Riksvei 159 er viktig for periferiens tilgang til Oslo. Utover dette nevnes «besøkende» i forslaget om nye mobilitetshus i ytterkanten av byen. Dette er parkeringshus hvor man skal kunne bytte til et grønnere transportalternativ for å komme helt inn til byen. Det er besøkende og handlende som er brukere av mobilitetshusene. Det er igjen uklart om det skilles mellom besøkende innenfra eller utenfra kommunen. Det er ikke gjennomført noen medvirkning i forhold til dette forslaget.

I dokumentene fra Lillestrøm er det med andre ord lite spesifikke henvisninger til forholdet mellom sentrum og periferi og periferiens rolle i utviklingsprosessene. Medvirkningen har i stor grad vært rettet mot byens innbyggere. De har hatt dialogmøter med sentrumsnære skoler og med et sentrumsorientert utvalg interessegrupper. I dialogmøte på Lillestrøm vgs. var det imidlertid kun to elever som var bosatt i sentrum, men det er igjen ikke spesifisert om de andre er bosatt i eller utenfor kommunen. Videre er det interessant å se på spørsmålene som er stilt i medvirkningsoppleggene. De fleste spørsmålene og temaene er rettet mot sentrum og handler om gode og dårlige kvaliteter ved byen. Man kan da stille spørsmål ved muligheten for at temaer som angår periferien kommer frem i medvirkningen. Unntaket er innspillskjema på nett hvor det var et åpent skjema hvor informanten selv kan bestemme hva som er viktig. Det er allikevel ingen spørsmål som konkret tar opp forhold som er viktig for periferien.

Ullensaker-dokumentene

I dokumentene fra Ullensaker dukker de som bor utenfor sentrum opp noe oftere enn i dokumentene fra Lillestrøm. Spesielt i Bykonseptet (Jessheim Byidentitet) som er utarbeidet av Rodeo Arkitekter på vegne av kommunen. Her nevner de ofte periferien i den forstand at de skriver om kommunen som helhet sammenlignet med eller i motsetning til Jessheim by. I

diskusjonen om hvordan Jessheim kan finne fram til og styrke sin identitet blir det lagt vekt på at Jessheim bør bygge på det som allerede forbindes med kommunen og regionen.

Å integrere kvalitetene man knytter til stedsnavnene Romerike og Ullensaker med [kvalitetene] man knytter til Jessheim, vil med stor sannsynlighet styrke Jessheims omdømme og attraktivitet ... Det handler i siste ende om å «stjele» noe av det man forbinder med Ullensaker og plassere det i Jessheim sentrum. (Jessheim Byidentitet)

Dette kobles til at innbyggerne i Jessheim i større grad kobler sin identitet til Ullensaker-navnet og Romerike enn til Jessheim-navnet. Dette kom som nevnt også fram i intervjuene. Her kommer koblingen mellom Jessheim by og tettstedene og omlandet rundt tydelig fram. I bykonseptet blir det lagt vekt på at Jessheim er en ung by med røtter i bygda. «Bystatusen kom først i 2012, og handlet da om innbyggertall. Bykultur i klassisk forstand, forbundet med handel og industri, høyere utdanning og kulturinstitusjoner, finnes ikke her». Dette sitatet forteller om det som også ble nevnt i intervjuene, at Jessheim som by er uvant for befolkningen og at kommunen som helhet fortsatt er det de identifiserer seg med.

I *Byplan Jessheim 2030* er periferien nevnt der det står om overordnet tettstedsutvikling i kommunen, og der det står om kollektivtilbud at det må være god dekning til området rundt. Det er ingen utfyllende beskrivelse av dette behovet og heller ikke forslag til hvordan det kan legges til rette for i planen. Sammenlignet med *Byutviklingsplanen for Lillestrøm* er *Mobilitets- og byutviklingsstrategien for Jessheim* noe mer oppmerksom på behovene til de som bor utenfor sentrum. At de nye mobilitetsløsningene også må være tilgjengelige for de som bor utenfor sentrum er kommunisert i strategien. «Det må tilrettelegges for gode forbindelser for gående og syklende mellom byens rom, samt fra boligområder og omland inn til sentrum» (Mobilitets- og byutviklingsstrategien for Jessheim, s. 16). Men dette kommer ikke tydelig frem i tiltakene som presenteres i strategien. Tiltakene fremstår som avgrenset til byen og sentrum.

I *Mobilitets- og byutviklingsstrategien for Jessheim* anerkjennes det også at bilen kommer til å være viktig også i fremtiden da mange som bruker byen bor utenfor sentrum. «På grunn av Jessheim sin beliggenhet i regionen og befolkningsmessig grunnlag for kollektivtilbud, vil bilen som transportmiddel være viktig også i fremtiden» (Mobilitets- og byutviklingsstrategien for Jessheim 2019-2029, s. 22). Det er ingen videre diskusjon av hva det har å si for å realisere

målet om redusert bilbruk i Jessheim. Et viktig tiltak som presenteres er å etablere en ringvei rundt sentrum for å hindre gjennomkjøring (Mobilitets- og byutviklingsstrategien for Jessheim 2019-2029, s. 85). Dette er et godt tiltak for å hindre unødvendig trafikk i sentrum, men adresserer ikke periferiens behov for å komme inn til sentrum.

I dokumentet for mobilitets- og byutviklingsstrategien beskrives medvirkningen som er gjennomført for arbeidet med strategien. I forordet og innledningen står det at det har blitt gjennomført medvirkning med innbyggere *i* Jessheim, mens senere i teksten står det at det er gjennomført medvirkning med innbyggere *i og rundt* Jessheim (Mobilitets- og byutviklingsstrategien for Jessheim, s. 3 og 13). Det er derfor uklart om folk fra periferien er inkludert i medvirkningen. Det er få detaljer om medvirkningsarbeidet og spørsmålene de har diskutert. Det er derfor vanskelig å vurdere på hvilken måte periferien eventuelt har blitt inkludert og kunne hatt reell innflytelse på den ferdige strategien.

6 Diskusjon: Periferiens rolle i byutvikling

Som vist i forrige kapittel omhandler de gjennomgåtte dokumentene planer for byutvikling og det er naturlig å tenke at det er byens innbyggere som påvirkes i størst grad. Men fordi Lillestrøm og Jessheim er regionale byer, har også innbyggerne som bor utenfor sentrum interesser i byutviklingen. Tjenester og arbeidsplasser for hele regionen er konsentrert i regionbyene og det skal sikres tilgjengelighet for alle i regionen (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2015, s. 19). Som interessegruppe bør derfor periferien ha en plass i planprosessene og den tilhørende medvirkningen (Plan- og bygningsloven, 2008, §1-1). I dette kapittelet vil jeg diskutere hvordan periferiens rolle i byutviklingsplanene fremstår i datamaterialet i lys av det teoretiske rammeverket.

6.1 Tiltak for grønnere mobilitet og konsekvenser for periferien

Generelt påvirker tiltak som reduserer muligheten for bilbruk i sentrum periferiens tilgang til sentrum. Folk som bor i periferien har ofte ikke gode alternativer til bilen, og å velge bilen bort fører med seg flere ulemper enn for innbyggerne i sentrum (Berg & Ihlström, 2019, s. 1). Det kan være økt tidsbruk i form av bytter, ventetid, lange kollektivruter eller lang vei til holdeplassen. Det kan også innebære utrygge reiser med tanke på veien fra hjemmet til holdeplassen og mulighetene for sikker parkering av sykkel eller bil ved holdeplassen (Berg & Ihlström, 2019, s. 7).

Strategien i *Byutviklingsplanen for Lillestrøm* om å legge parkering til ytterkanten av byen vil ha konsekvenser for tidsbruk og kostnader av å reise inn til sentrum for de som bor i periferien. Det foreslås at det bygges mobilitetshus i ytterkanten av byen hvor man kan parkere bilen og deretter velge et grønnere mobilitetsalternativ for å komme seg inn til sentrum. Her er plassering og pris viktige faktorer for periferiens tilgang til sentrum (Berg & Ihlström, 2019, s. 6). I *Mobilitets- og byutviklingsstrategien for Jessheim* foreslås det å etablere en P-sone i sentrum for å redusere bilbruk rundt i byen. Dette er et alternativ som i større grad ivaretar periferiens tilgang til sentrum. Bilen kan benyttes inn til P-sonen og deretter kan man benytte seg av gange eller kollektivtransport, eventuelt sykkel dersom det er tilgjengelig, for å komme seg til den endelige destinasjonen i sentrum.

I materialet fra Ullensaker er det lite diskusjon om hvilke faktorer som er viktige for å få til nye parkeringssystemer. I medvirkningsrapporten fra Lillestrøm er imidlertid parkering et sentralt

tema. Av informantene legges det vekt på at pris og plassering er viktig for å sikre tilgjengeligheten til ulike tjenester og destinasjoner i sentrum (Meninger om Lillestrøm, s. 22). Videre kommer det ønsker om flere parkeringsplasser, til tross for ønsket om å redusere bilbruk i sentrum. Dette kommenteres også av en av informantene i intervjuet med Lillestrøm

Det er jo et skifte. Man har blitt vant med at man kan parkere rett utenfor dit man skal. Men så er det jo det håpet om at, hvis det blir hyggeligere å gå og lettere, at flere da ser muligheten for det. (Gro)

I denne sammenhengen kunne det vært interessant å se forskjellene blant informantenes syn på parkering i forhold til om de bor i eller utenfor sentrum. Behovet for å parkere rett ved den endelige destinasjonen er større når man ikke har mulighet til å velge å gå, sykle eller bruke kollektivt hele veien. For periferien vil turer til sentrum oftere involvere et bytte fra en mobilitetsform til en annen.

Når det gjelder kollektivtilbud, sykkel og gange er planstrategiene begrenset til hvordan dette bør utvikles innad i byen. Det er et uttalt mål å bedre koble sammen de ulike bydelene og vekstområdene Strømmen og Kjeller gjennom å utbedre nettverk for sykkel og gange og for kollektivtilbudet, men ikke et mål å koble periferien til sentrum (Byutviklingsplanen for Lillestrøm Del 2, s. 51-54). Når det gjelder sykkel, så er periferien representert gjennom at det vises sykkelveier som går inn til sentrum fra området rundt på kartet som viser sykkelveinettet i sentrum (Mobilitets- og byutviklingsplanen for Jessheim, s. 115). Utover dette nevnes ikke periferien i planene for økt sykkelbruk. Når tiltakene for utbedring av sykkel- og kollektivnettverket begrenses til området innenfor sentrumsgrensen oppstår det også en grense for hvem som skal velge sykkel og kollektivtransport fremfor bil i fremtiden.

En observasjon som er felles for begge planene er at det ikke er noen strategier som adresserer hvordan en kan legge til rette for at de som bruker sentrum, men som er bosatt i periferien, velger bort bilen. Denne gruppen bidrar til mye av trafikken i sentrum og det vil være viktig at også de minsker bilbruken for å nå målene. Når vi spurte om kollektivdekning i periferien i intervjuene med Ullensaker svarte de at det er vanskelig med kollektivtilbudet i utkantene fordi det ikke er nok folk som tar bussen, samtidig som få tar buss fordi dekningen er for dårlig. I den svenske studien gjennomført av Berg og Ihlström ble det lagt vekt på at nye mobilitetsløsninger for rurale områder bør gis rom for å testes ut, slik at det kan utarbeides

gode løsninger sammen med innbyggerne (2019, s. 10). Resultatene fra studien viser at det må jobbes aktivt med løsninger for at de som er bosatt i periferien skal velge bort bilen.

6.2 Periferien som «besøkende»

I plandokumentene og i medvirkningsrapporten til Lillestrøm brukes ofte «besøkende» om de som bruker byen, men som er bosatt utenfor. Dette er interessant da det har implikasjoner for den perifere gruppens tilhørighet til byen. Ifølge *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* skal de regionale byene være for alle regionens innbyggere (Oslo kommune & Akershus fylkeskommune, 2015, s. 19). Ved å gruppere de som bor perifert i kommunen og besøkende fra andre kommuner sammen blir deres tilknytning til byen likestilt. Som regional by og kommunesenter har innbyggerne i kommunen en tilknytning til Lillestrøm utover det å være «besøkende». Denne tilknytningen kommer ikke fram i plandokumentene fra Lillestrøm.

6.3 Periferien i medvirkningsprosessene i lys av de tre aspektene

De tre aspektene ved sosial rettferdighet i planleggingsprosesser (se kapittel 3.1) beskriver tre forhold som bør være på plass for å sikre sosial rettferdighet i en omstillingsprosess (Schwanen, 2021, s. 685). I datamaterialet kommer det frem at de tre aspektene i liten grad er ivaretatt ovenfor periferien i medvirkningsprosessene knyttet til byutviklingsplanene. Fordelingsaspektet handler om å identifisere fordeler og ulemper som kan forårsakes av nye tiltak og endringer (Jenkins et al., 2016, s. 175). Hverken Lillestrøm eller Ullensaker har utredet eller diskutert hvilke konsekvenser de foreslåtte tiltakene kan ha for de som bor utenfor sentrum. Det er også begrenset i hvilken grad periferien har hatt mulighet til å diskutere deres interesser i medvirkningsoppleggene da spørsmålene som er diskutert ikke er rettet mot periferien.

Anerkjennelsesaspektet handler om å anerkjenne grupper med spesielle interesser og representere de i planprosessene (Jenkins et al., 2016, s. 175). Periferien er ikke nevnt som en gruppe det må tas spesielle hensyn til og er for det meste lite synlige i plandokumentene. I intervjuene med de administrativt ansatte i kommunene kom det frem at de ikke hadde tenkt på periferien som en gruppe som burde oppsøkes til medvirkningsopplegg.

Det prosessuelle aspektet handler om hvordan beslutningstakere har involvert grupper med spesielle interesser (Jenkins et al., 2016, s. 175). Folk bosatt i periferien har fått muligheten til å delta i medvirkning gjennom åpne møter og som respondenter i gateintervju og nettbaserte

medvirkningsopplegg. Det er imidlertid ikke dokumentert hvilke innspill som kommer fra folk bosatt i periferien eller hvor mange deltakere som er bosatt i periferien. Det svekker periferiens reelle innflytelse i planprosessene.

7 Konklusjon

Denne studien har vist at planleggere i prosessene for byutvikling i Lillestrøm og Jessheim i liten grad anerkjenner periferiens interesser og rolle når det gjelder tiltak for å redusere bilbruk. Periferiens deltakelse i medvirkningen knyttet til planene er ikke klart definert. Periferien er ikke oppsøkt som en gruppe med spesielle interesser i medvirkningsarbeidet og flere av medvirkningsstrategiene er rettet mot sentrumsnære grupper og aktører. Det er kun i medvirkningsprosesser som har vært åpne for alle at periferien sannsynligvis har deltatt. Men innspillene fra folk som bor i periferien er ikke skilt fra andres innspill i datamaterialet og det er derfor ikke mulig å skille deres interesser fra andres. Det gjør at det er vanskelig å si noe spesifikt om periferiens interesser og ønsker, og det begrenser i hvilken grad deres interesser har blitt ivaretatt i planprosessene. I lys av det teoretiske rammeverket om sosial rettferdighet i omstillingsprosesser er ikke det prosessuelle aspektet tilstrekkelig ivaretatt. Det er ikke diskutert spørsmål knyttet til fordeler og ulemper for periferien i medvirkningsoppleggene og det er heller ikke et tema som diskuteres i plandokumentene. På den måten har ikke fordelingsaspektet blitt ivaretatt overfor periferien. Periferien er heller ikke anerkjent som en gruppe med spesielle interesser i medvirkningen eller i plandokumentene. Da er heller ikke anerkjennelsesaspektet tilstrekkelig ivaretatt.

Bibliografi

- Arnstein, S. R. (2019). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association* 85(1), 24-34. <https://doi.org/10.1080/01944363.2018.1559388>
- Banister, D. (2008). The sustainable mobility paradigm. *Transport Policy* 15(2), 73-80. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2007.10.005>
- Banister, D. (2011). Cities, mobility and climate change. *Journal of Transport Geography* 19(6), 1538-1546. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2011.03.009>
- Berg, J. & Ihlström, J. (2019). The Importance of Public Transport for Mobility and Everyday Activities among Rural Residents. *Social Sciences* 8(2), 58. <https://doi.org/10.3390/socsci8020058>
- Engedal, M. I. A. & Bothner, T. M. (2019, 28. august). *Transport star for 30 prosent av klimautslippene i Norge*. Statistisk Sentralbyrå. <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/transport-star-for-30-prosent-av-klimautslippene-i-norge>
- Falleth, E. & Hanssen, G. S. (2012). Medvirkning i planlegging. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging: Kunnskap. Bærekraft. Demokrati* (s. 186-202). Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Include. (2020). *Include Annual Report 2020*. https://www.sum.uio.no/include/om/include_annual-report_2020.pdf
- Jenkins, K., McCauley, D., Heffron, R., Stephan, H. & Rehner, R. (2016). Energy justice: A conceptual review. *Energy Research & Social Science* 11, 174-182. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.10.004>
- Klausen, J. E., Arnesen, S., Christensen, D. A., Folkestad, B., Hanssen, G. S., Winsvold, M. & Aars, J. (2013). *Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen* (Prosjekt 3055 «Innbyggerdialog i den kommunale beslutningsprosessen»). <http://www.medvirkning.no/wp-content/uploads/Medvirkning-med-virkning-Innbyggermedvirkning-NIBR.pdf>

Lillestrøm kommune. (u.å.). Stedene i Lillestrøm kommune.

<https://www.lillestrom.kommune.no/om-lillestrom-kommune/stedene-i-lillestrom-kommune/>

Lucas, K. (2012). Transport and social exclusion: Where are we now? *Transport Policy* 20, 105-113. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2012.01.013>

Miljødirektoratet. (u.å.). *Utslipp av klimagasser i kommuner*. Miljødirektoratet. Hentet 1. september 2021 fra <https://www.miljodirektoratet.no/klimagassutslipp-kommuner?area=546§or=4>

Oslo kommune & Akershus fylkeskommune. (2015). *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. <https://viken.no/f/p1/ib1949fd3-e553-4dd7-9505-4a2519ba6d00/regional-plan-for-areal-og-transport-i-oslo-og-akershus.pdf>

Plan- og bygningsloven. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-27-71). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/KAPITTEL_1-1#KAPITTEL_1-1

Reed, E. U. (2020). Fred er ei det beste. *Klima – et magasin om klimaforskning fra CICERO*. <https://cicero.oslo.no/no/posts/klima/fred-er-ei-det-beste>

Schwanen, T. (2021). Achieving just transitions to low-carbon urban mobility. *Nature Energy*, 6, 685-687. <https://doi.org/10.1038/s41560-021-00856-z>

Sheller, M. (2018). Theorising mobility justice. *Tempo Social*, 30(2), 17-34. <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2018.142763>

Sheller, M. (2020). Mobility Justice. I Monika Büscher, Malene Freudendal-Pedersen, Sven Kesselring og Nikolaj Grauslund Kristensen (Red.), *Handbook of Research Methods and Applications for Mobilities* (11-20). Edward Elgar Publishing.

Strand, T. (2001). Sentrum – periferi. I Ø. Østerud, K. Goldmann & M. N. Pedersen (Red.), *Statsvitenskapelig Leksikon*.

Ullensaker kommune. (2017). *Byplan Jessheim 2030: Jessheim – tilgjengelig og levende regionsenter*.

Ullensaker kommune. (2017, 17. november). *Om oss*.

<https://www.ullensaker.kommune.no/publisert-innhold/politikk-og-organisasjon/om-oss/>

Westskog, H., Selvig, E., Aall, C., Amundsen, H. & Jensen, E. S. (2018). *Potensial og barrierer for kommunale klimatiltak* (CICERO Report;2018:03).

<https://pub.cicero.oslo.no/cicero-xmlui/bitstream/handle/11250/2495875/Report%202018%2003%2025%2004%2018%20web.pdf?sequence=1&isAllowed=y>