

# RAMP: Innsikter fra arbeidsverksteder

Scenarioarbeid og dialog med  
kommuner i Oslo og Akershus

CIVITAS 

ComteBureau 



# Bakgrunn og formål

Arbeidsverkstedene ble gjennomført med utgangspunkt i planprogrammet for ny regional plan for areal og mobilitet i Oslo og Akershus. Særlig ble planens mål og nye tema brukt som inngang til diskusjonene.

Areal- og mobilitetspolitikken i regionen er ofte preget av etablerte motsetninger, både politisk og geografisk. Gjennom bruk av scenario og fremsynsmetodikk ønsket vi å legge til rette for en annen type samtale. Ved å ta utgangspunkt i mulige fremtider fremfor dagens posisjoner, ble det større rom for å diskutere forutsetninger, løsninger og samarbeid.

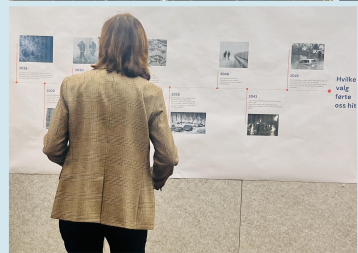
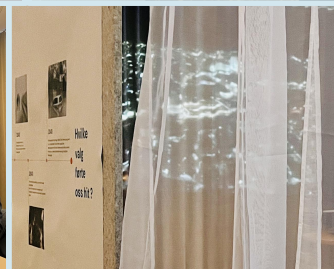
Formålet var å utforske hvordan planens retning oppleves lokalt, og hva som må være på plass for at mål og prinsipper kan få legitimitet og gjennomføringskraft i hele regionen.



# Prosess og deltakere

Det ble gjennomført tre arbeidsverksteder med deltakere fra kommuner i Oslo og Akershus, både på politisk og administrativt nivå. Deltakerne representerte ulike delregioner og ulike planfaglige ståsteder. I tillegg deltok representanter fra Akershus fylkeskommune, Oslo kommune, statlige etater og direktorater som Jernbanedirektoratet og Statsforvalteren, samt regionale samarbeidsorganer som Osloregionen og Samarbeidsrådet for Nedre Romerike. Husbanken var også representert. Hvert arbeidsverksted hadde om lag 20 deltakere, hvor majoriteten deltok i alle tre arbeidsverkstedene.

Arbeidsformen var strukturert og fremtidsrettet. Arbeidet vekslet mellom individuell refleksjon, gruppediskusjon og felles prioriteringer. Scenarioene fungerte som ramme for samtalene, og alle grupper leverte skriftlige innspill på forhåndsdefinerte oppgaver. Målet var ikke å skape konsensus, men å få frem reelle vurderinger og ulike perspektiver.



# Scenarione som ramme

Verkstedene tok utgangspunkt i tre fremtidsbilder. Ett beskrev en region på bristepunktet der nullvekstmålet er forlatt. Ett belyste grønn ulikhet og fordelingsvirkninger av omstillingen. Det tredje viste en mer robust region der areal- og mobilitetsvalg styrker rettferdighet og beredskap over tid.

Scenarione hadde som mål om å vise mulige fremtider, synliggjøre målkonflikter i planprogrammet og og til å diskutere hvilke forutsetninger som må være på plass for at målene i planprogrammet skal være realistiske og gjennomførbare.

## PÅ BRISTEPUNKTET (VERKSTED 1)

**2050:** Scenariet viser en fremtid der nullvekstmålet er skrinlagt, og der tiår med planløs arealutvikling fører til at regionen kneler under presset fra naturfarer og et utarmet velferdsystem

### De sentrale temaene vi diskuterte var:

- Samfunnssikkerhet og beredskap.
- Klimatilpasning i møte med eskalerende ekstremvær.
- Vedlikehold av kritisk infrastruktur som en nødvendig forutsetning for samfunnets robusthet

## GRØNN ULIKHET (VERKSTED 2)

**2050:** Scenariet viser en fremtid hvor klima- og miljømålene nås teknologisk, men skaper et økonomisk og geografisk skille mellom en "grønn elite" og de som faller bakpå.

### De sentrale temaene vi diskuterte var:

- Sosial bærekraft
- Rettferdig fordeling av areal og transportressurser
- Sentrum/periferi-problematikk

## GRØNN OMSTILLING MED SAMHOLD (VERKSTED 3)

**2040:** Beskriver en fremtid med en rettferdig grønn omstilling drevet av samarbeid og tillit. Synliggjøre visjonen som planprogrammet strekker seg mot

### De sentrale temaene vi diskuterte var:

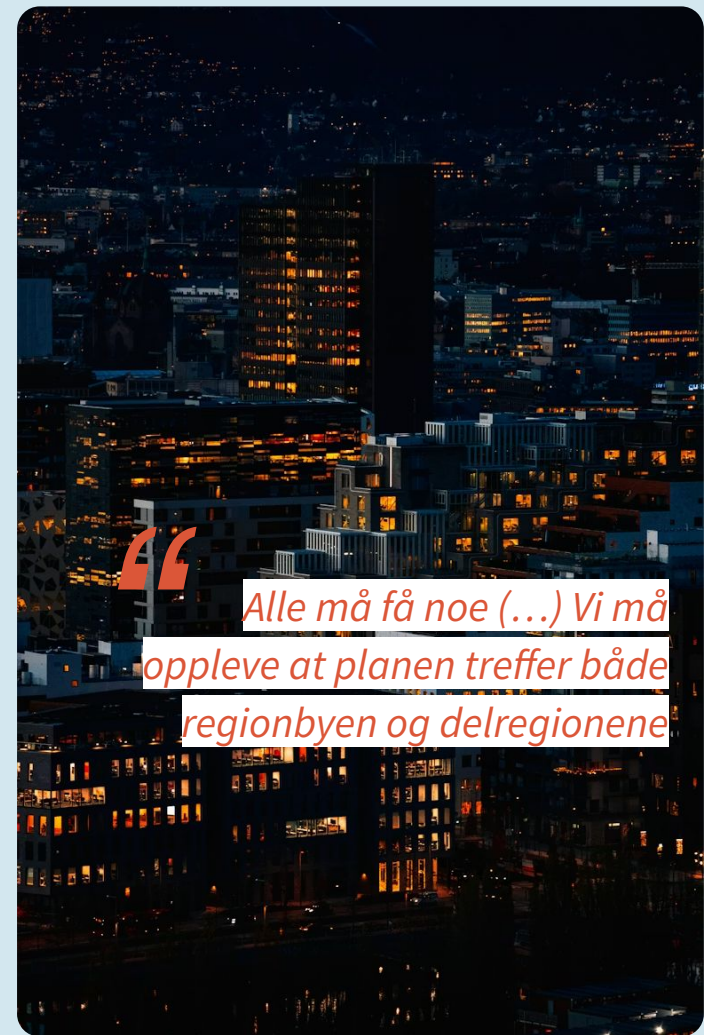
- Implementering av plan
- Prioriteringer
- Hvilke grep som faktisk kreves for å nå de ambisiøse målene

## 1. Planen oppleves mer som en begrensning enn som en konkret mulighet for kommunene

Et gjennomgående innspill var at planen må være tydelig på gevinstene den skal skape, og at “alle må få noe”. Deltakerne beskriver at krav, grenser og føringer er konkrete og merkbare, mens de positive virkningene fremstår mer abstrakte og langsiktige.

Miljøgevinster, folkehelse, gode bomiljøer og naturhensyn ble anerkjent som viktige, men kan være krevende å knytte direkte til lokale beslutninger. Særlig i mindre kommuner etterspørres det mer håndfaste svar på hva planen faktisk betyr i praksis. Hva skal forbedres hos oss, og når skjer det? Samtidig var det i den siste samlingen et tydeligere regionalt perspektiv, der diskusjonene også handlet om hvordan planen kan styrke delregioner og regionen samlet.

Planprogrammet trekker frem mange av de reelle gevinstene, men innspillene tyder på at de bør synliggjøres tydeligere. Gevinster kan ligge i lavere investeringskostnader, mer robuste tettsteder, redusert transportbehov og en mer flerkjernet utvikling der arbeidsplasser og tilbud utvikles nær viktige kollektivforbindelser. Innspillene tyder på at dette ikke bare handler om innhold, men også om formidling. Planen bør derfor tydeligere vise hvor det finnes handlingsrom, ikke bare hvilke grenser som gjelder.



# Muligheter: Planen oppleves mer som en begrensning enn som en konkret mulighet for kommunene

## Synliggjør lokale gevinster eksplisitt i planen:

Planen kan tydeliggjøre hva kommunene og inbyggerne faktisk vinner på en gitt strategi. Gevinstene kan også beskrives bredere enn det som er direkte knyttet til areal og mobilitet. For kommunene kan det bety lavere infrastrukturkostnader, mer effektiv tjenestedrift og sterkere lokale sentre. For innbyggerne kan det bety kortere hverdagsreiser, bedre tilgang til handel, service og kultur, flere mobilitetsmuligheter også uten egen bil, og tryggere og mer attraktive nærmiljø.

## Synliggjør regionale og delregionale gevinster:

Planen kan også synliggjøre hvilke gevinster strategiene kan gi på regionalt og delregionalt nivå. En mer flerkjernet utvikling, der arbeidsplasser og funksjoner utvikles i samspill mellom kommuner og i nærheten av viktige kollektivforbindelser, kan bidra til sterkere delregioner og bedre samspill i regionen. Dette bør også ses i sammenheng med Regional plan for kompetanse, omstilling og verdiskaping.

## Utarbeid en "gevinststruktur" for sentrale prioriteringer:

For hver større strategisk prioritering, for eksempel flerkjernet utvikling, 80/20 eller nullvekstmålet, bør planen synliggjøre hvilke gevinster som skapes på ulike nivåer: Hva oppnås regionalt, hva som styrker delregionen, hva kommunen konkret får igjen, og hvordan kostnader og gevinster fordeles.

## Synliggjør potensialet for mer effektiv ressursbruk:

Planen bør vise hvordan den kan bidra til smartere bruk av knappe ressurser, både arbeidskraft og penger. En mer konsentrert og samordnet utvikling kan redusere behovet for ny infrastruktur, gjøre tjenestene mer effektive og styrke fagmiljøer på tvers av kommuner. Om planen kobles tydeligere til ressursbruk, kan den oppleves mer relevant i møte med strammere økonomi.

## Synliggjør mulighetene som ligger i ny teknologi:

Planen bør vise hvordan ny teknologi kan styrke mobilitetstilbudet, særlig utenfor sentrumsområdene. Elektrifisering, mikromobilitet, delingsløsninger og etter hvert autonome kjøretøy kan supplere kollektivtransporten og gi bedre tilgjengelighet også der tradisjonelle tilbud er svake.

## 2. Uten tillit blir planen oppfattet som “deres”, ikke “vår”

Et gjennomgående diskusjonstema var at nullvekstmålet og prioritering av kollektivtransport forutsetter statlige investeringer og tydelig nasjonal samordning. Når dette oppleves å utebli eller ta for lang tid, sitter kommunene igjen med ansvaret for å håndtere konsekvensene lokalt. Det skaper en følelse av ubalanse i gjennomføringen.

Samtidig uttrykkes en geografisk spenning. Flere er bekymret for at utviklingen i praksis fortsatt vil forsterke Oslo som motor, mens mindre kommuner og delregioner får begrenset handlingsrom. Presskommuner og distriktskommuner beskriver veldig ulike virkeligheter, men begge etterspør anerkjennelse av egne forutsetninger. Noen opplever at samferdselsinvesteringer styrer veksten sterkere enn planen selv.

Inntrykket er at dette i mindre grad handler om uenighet i mål, og mer om opplevelsen av gjensidighet i gjennomføring. Når kommuner opplever at dette ikke er tilstrekkelig balansert, forsvinner fort tillit og forankring. Tillit bygges når alle nivåer opplever at de både bidrar og blir støttet.



*Nullvekstmålet har ingen verdi  
uten satsing på  
kollektivtransport (...) alle  
forvaltningsnivå må bidra,  
lokalt, regionalt og stat*

## Muligheter: Uten tillit blir planen oppfattet som “deres”, ikke “vår”

### Anerkjenn geografiske forskjeller eksplisitt:

Planen bør tydelig beskrive hvordan presskommuner og distriktskommuner har ulike forutsetninger, og hvordan dette håndteres.

### Bruk delregionale arenaer aktivt i prioritering av investeringer:

Videreutvikle dialogen om prioritering av samferdselsinvesteringer mellom kommuner, fylkeskommune og stat. Dette kan for eksempel skje gjennom mer systematiske dialogmøter mellom Sekretariat Byvekst/Oslopakke 3 og kommunene eller delregionene i Akershus i forbindelse med arbeidet med handlingsprogrammet for Byveksttalen/Oslopakke 3.

### Tydeliggjør hva som forutsetter statlig medvirkning:

Planen bør eksplisitt angi hvilke mål som er avhengige av nasjonale investeringer.

### Etabler faste møtepunkter for oppfølging:

Etabler eller videreutvikle faste dialogmøter mellom alle kommunene, fylkeskommune og statlige aktører i forbindelse med rapportering på indikatorer og måloppnåelse. Bruk møtene aktivt til å diskutere resultater, identifisere utviklingsmuligheter og vurdere behov for justeringer i planen.

### 3. Grønn omstilling støttes i prinsipp, men oppleves ikke alltid som rettferdig i praksis

Diskusjonene om grønn ulikhet synliggjør at fordelingsvirkninger er avgjørende for legitimiteten. Mange opplever at sentrale områder har fått styrkede alternativer til bil, mens ytre deler av regionen fortsatt har begrensede valgmuligheter. Samtidig forventes det at restriktive tiltak skal gjelde hele regionen.

Det etterlatte inntrykket etter arbeidsverkstedene er at det er relativt bred støtte til retningen i planprogrammet, men usikkerhet om hvor realistisk målene er gitt dagens strukturer. Bilavhengigheten i deler av regionen oppleves som reell. Når reguleringer kommer raskere enn forbedringer i alternativer, skapes det motstand. Det kan være nyttig å ikke tolke dette som motstand mot klimaambisjonene i seg selv, men om opplevd rimelighet.

Mange spilte inn at planen bør håndtere nullvekstmålet og grønn omstilling mer differensiert enn i dag. Opplevd rettferdighet er viktig og må behandles som en integrert del av målbildet.



“

Å forvente at en skal kunne  
leve i ----- uten bil er helt  
virkelighetsfjern

### Vurdere en større geografisk differensiering:

Innspillene peker ikke nødvendigvis mot en differensiering av nullvekstmålet som regionalt prinsipp, men mot behovet for tydeligere kommunikasjon om hvordan regionen samlet skal nå målet, gitt ulike lokale forutsetninger.

En kan også vurdere om planen bør åpne for flere arealkategorier, for eksempel en kategori mellom “prioritert tettsted” og “regionby”. Det kan også være aktuelt å justere kriterier og krav til hvilke steder som pekes ut, og hvor store områdene skal være.

### Still krav til variert boligbygging i knutepunkt:

Sørg for at foretting ikke bare gir høyere priser og ensidige boligtyper. Vurder krav til variasjon i leilighetsstørrelser, grøntområder, arkitektonisk kvalitet og gode byrom, slik at knutepunktene utvikles som attraktive og inkluderende steder å bo.

### Vurder kompensasjonsmekanismer:

Det ble diskutert behov for nasjonale kompensasjonsordninger dersom regionale prioriteringer gir tydelige begrensninger for enkelte kommuner. Dette kan skje gjennom inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner, eksisterende ordninger for vern, eller gjennom nye ordninger. Dette ligger imidlertid utenfor planens direkte virkemidler.

### Inkluderer flere elementer i analysen av fremtidig boligbehov:

Vurder hvorvidt planen kan legge til rette for nye bolig- og eieformer som styrker sosial bærekraft, som leie-til-eie, deleie, mikroboliger, utleieenheter og ulike former for bofelleskap. Slike løsninger kan kombineres med fellesarealer og delte tjenester, som oppholdsrom, gjesterom, kjøkken, vinterhager eller treningsrom. Dette kan bidra til større variasjon i boligtilbudet og bedre tilgjengelighet for ulike husholdninger.

## 4. Kommunene etterspør klarere prioriteringer når hensyn kolliderer.

En sentral tilbakemeldingen i arbeidsverkstedene var behovet for tydeligere avklaringer i målkonflikter. Det som kan skape usikkerhet er ikke selve konfliktene, men hvor planens skarpe kanter faktisk går.

Når konkrete saker oppstår, blir det uklart hva som er absolutte grenser og hva som kan forhandles. Skal jordvern alltid veie tyngst? Hvor langt strekker det lokale handlingsrommet seg før regionale hensyn slår inn?

Flere uttrykte at de ikke ønsker mer styring, men tydeligere styring. En plan uten skarpe kanter gir lite ryggdekning i krevende saker. Samtidig vil for mange eller for detaljerte kanter oppleves som overstyring. Usikkerheten oppstår når det ikke er tydelig hva som faktisk er ufravikelig, og hva som er rom for lokal tilpasning. Det ble også understreket at tydelighet og forutsigbarhet forutsetter at innsigelsesmyndighetene praktiserer planen samordnet og i tråd med føringene i regional plan.

Utfordringen er således å tydeliggjøre hvor planens skarpe kanter går, og hva som ligger innenfor dem.

“

*Vi trenger en plan med “skarpe kanter”, men tilstrekkelig lokalt handlingsrom. Vi må tenke nedefra og opp med en tydelig overordnet ramme.*



### Definer et eksplisitt avveingshierarki:

Definer et hierarki som gir prinsipper for avveing, og som tydeliggjør hva som er ufravikelige rammer, sterke føringer og lokalt handlingsrom.

Figuren eksemplifiserer et forenklet hierarki i form av et "traffiklyssystem"

### Ikke til forhandling

1

#### *Dette kan ikke fravikes*

Dette er de "harde kantene" som ikke kan fravikes. De er forankret i nasjonale forpliktelser og overordnede hensyn som setter klare rammer for utviklingen.

### Sterke regionale føringer

2

#### *Avvik krever begrunnelse.*

Dette vil være de føringene det er forventet at kommunene følger. Avvik er mulig, men krever en tydelig begrunnelse og dokumentasjon av hvordan tiltaket likevel ivaretar planens overordnede mål.

### Lokalt handlingsrom

3

#### *Kommunen bestemmer – innenfor rammene*

Her avgjør kommunen selv prioritering, utforming og tempo. Planen skal ikke detaljstyre, men gi retning. Her ligger det lokale selvstyre.

## 5. Felles forståelse forutsetter tydeligere begrunnelser

Innspillsprosessen antydte at det er en forskjell mellom dem som utarbeider planen og dem som skal bruke den. Enkelte prinsipper tas kanskje noe for gitt i planfaglig sammenheng, men er ikke nødvendigvis godt forankret hos dem som skal omsette dem i praksis. Begreper som 80/20-prinsippet, arealnøytralitet og nullvekstmålet oppleves ikke alltid tilstrekkelig forklart. Når det er uklart hva de konkret betyr for en kommune, hvorfor de er avgjørende i et regionalt perspektiv, og hvilke konsekvenser de får lokalt, skapes det usikkerhet. Usikkerheten kan lett forveksles med motstand.

Dette handler derfor også om kommunikasjon og å gjøre sammenhengene tydeligere. Når begreper, prioriteringer og konsekvenser ikke er godt nok forklart, oppstår det rom for tolkning, usikkerhet og motstand. Planen må tydeliggjøre både hva som menes, hvorfor prioriteringene er gjort, og hvordan de skal praktiseres. Felles virkelighetsforståelse er en forutsetning for felles gjennomføring.



*Arealnøytralitet er jo et nytt  
begrep her, men hva betyr det  
egentlig?*

### Operasjonaliser nøkkelbegrepene tydelig:

For alle sentrale prinsipp som berøres i planen bør en tydeliggjøre:

- Hva betyr dette konkret?
- Hvorfor er det nødvendig regionalt?
- Hvordan skal det praktiseres lokalt?.

### Utarbeid et pedagogisk tillegg eller veileder:

Det kan være nyttig å legge til en kortfattet forklaringsdel eller en form for digital veileder som kan støtte kommunene i praktisk bruk av planen.

### Test og kvalitetssikre budskap før planen vedtas:

For at sentrale begreper og prioriteringer faktisk forstås slik de er ment kan det være nyttig å brukerteste utkast på kommuner og politikere, gjennomfør fokusgrupper og involver kommunikasjonsrådgivere i utformingen. Test om det er tydelig hva begrepene betyr, hvorfor de er viktige og hvordan de skal brukes i praksis.

### Utnytt potensiale med ny teknologi:

Bruk digitale verktøy for å synliggjøre konsekvenser av plangrep og utvikling, som VR, kartfortellinger og 3D-visualiseringer. Dette kan gjøre valg og avveiinger mer forståelige og konkrete.

## 6. Samfunnssikkerhet gir strategien større tyngde

Scenarioarbeidet åpnet for en annen type samtale om areal og mobilitet. Når fremtidsbildene tok utgangspunkt i kriser, ekstremvær og systemsvikt, ble spørsmålene mer grunnleggende: Hvor sårbar er regionen og hvilke strukturer gjør oss mer eller mindre robuste over tid?

Matsikkerhet, energiforsyning og beredskap ble trukket frem som temaer som er viktige for areal- og mobilitetsvalgene, og en fikk en diskusjon rundt hvor vi bør være varsomme.

Dette perspektivet utvider begrunnelsen for nullvekstmålet og konsentrert arealbruk. Det handler ikke bare om klima og effektivitet, men også om å redusere risiko og styrke samfunnets motstandskraft over tid. Arbeidsverkstedene antydte at denne koblingen kan gi planen (og virkemiddel) større tyngde i mange lokale sammenhenger.



### Vis hvordan plangrepet bidrar til økt samfunnsikkerhet:

Vis hvordan arealeffektivt flerkjernet utvikling reduserer sårbarheten ved en stor kjerne og at tilrettelegging for gange og sykling bidrar til mindre avhengighet av motorisert transport for daglige funksjoner.

### Knytt jordvern og naturvern tydelig til beredskap:

Løft jordvern fra å være et naturhensyn til å være et forsynings- og sikkerhetshensyn. Tydeliggjør hvordan nedbygging av matjord og natur reduserer regionens motstandskraft mot fremtidige utfordringer.

### Bruk scenariometodikk i høringsperioden:

Scenariometodikk kan brukes i den videre prosessen for å synliggjøre hvilke langsiktige risikoer planen faktisk må håndtere. Ved å presentere konkrete fremtidsbilder knyttet til ekstremvær, flom, transportavbrudd, naturtap og forsyningssikkerhet, kan en få en bedre diskusjon rundt planens robusthet over tid - fremfor enkelttiltak.

# Sentrale oppfølgingspunkter

1

**Synliggjøre lokale gevinster tydeligere i planen:** Konkretisere hva kommuner og innbyggere faktisk får igjen for prioriteringene i planen.

2

**Styrke tillit og gjensidighet mellom nivåene:** Klargjøre statens rolle, anerkjenne geografiske forskjeller og utvikle bedre samarbeidsarenaer.

3

**Håndtere geografiske forskjeller bedre:** Planen bør tydeligere erkjenne at forutsetningene for å redusere bilbruk varierer i regionen, og synliggjøre hvordan dette håndteres i planens prioriteringer.

4

**Tydeliggjøre hvordan målkonflikter skal avveies:** Vurdere hvordan en kan kommunisere et avveingshierarki som gjør det enklere å skille mellom “skarpe kanter” og lokalt handlingsrom.

5

**Forklare sentrale begreper og prioriteringer bedre:** Operasjonalisere prinsipper som nullvekstmålet, 80/20 og arealnøytralitet slik at de er mer forståelige for ulike brukergrupper av planen.

6

**Knytte areal- og mobilitetsstrategien tydeligere til samfunnsikkerhet:** Synliggjøre hvordan konsentrert utvikling, jordvern og mobilitetsvalg også styrker beredskap og robusthet.

CIVITAS 

ComteBureau<sup>•</sup>

Foto: Unsplash.com

Lysbilde: [2](#), [5](#), [7](#), [9](#), [11](#), [13](#), [15](#)



Planprogram

# Regional plan for areal og mobilitet i Oslo og Akershus

Oslo og Akershus frem mot 2060



Vedtatt juni 2025