

UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP



Forord

Denne avhandlingen er den avsluttende del av det 2-årige masterstudiet i Eiendomsutvikling ved Universitetet for Miljø- og Biovitenskap som jeg begynte høsten 2011.

Masterstudiet har vært en spennende og krevende prosess på samme tid, og læringskurven har vært bratt. Gjennom arbeidet med masteroppgaven det siste halvåret har jeg lært mye av både informanter og veiledere, og har fått et innblikk i den virkelige verden gjennom case-studiet jeg valgte for avhandlingen. Personlig har jeg vokst mye og gleder meg til å bruke kunnskapen videre i livet.

Jeg vil rette en stor takk til min hovedveileder Erling Berge og biveileder Nikolai Winge for god støtte og veiledning gjennom hele prosessen. I tillegg vil jeg takke min mann og min familie for alltid å være der for meg.

Ås, 13. Mai 2013

Joan Myhrer

Sammendrag

Denne avhandlingen tar for seg boligbygging i sentrumsnære områder. Det er et kjent problem i Norge at det bygges færre boliger enn det behovet tilsier, og at det er lite tomter til salg for nybygging. Det er forsøkt å avdekke hvorfor dette er tilfellet og hva årsakene er. Dette er gjort ved å se på de ulike faktorene som fører til økt behov for nybygging, og å se på om det er noen flaskehals i det private markedet eller i kommunens arealplanlegging som kan være årsak til mangelen på nybygging og tomtearealer. I utgangspunktet tenkte jeg at mangelen på boliger og nybygging var et uttrykk for manglende tilgang på arealer og har av den grunn rettet blikket mot tomtetilgangen.

Ski kommune er valgt som case-studium fordi det er et sentrumsnært tettsted med stort press på boligmarkedet og arealtilgangen. Ski kommune opplever en stor befolkningsvekst og tilflytting, og har høye bolig- og tomtepriser spesielt i nærheten av sentrum. Avhandlingen forsøker å avdekke mulige flaskehals i Ski tettsted, som kan belyse hvorfor eiendomsutviklingen og nybyggingen tilsynelatende er stoppet opp.

Gjennom et litteraturstudium har jeg sett på de ulike påvirkningsfaktorer og rammevilkår for arealplanleggingen i Norge og i Ski. I tillegg har jeg gjennom intervjuer med relevante grunneiere, utbyggere og kommunens representanter forsøkt å avdekke hvorfor utviklingen har stoppet opp i Ski tettsted. Dette er gjort ved blant annet å kartlegge holdningene til tomteutviklingen, tomtetilgangen og arealplanleggingen i Ski tettsted.

Funnene tyder på at det er nok arealer for nybygging, men at det er mangel på ferdigregulerte arealer i Ski. Grunneierne er villige til å utvikle tomtene sine, men det er en del andre flaskehals i Ski som er medvirkende årsak til at eiendomsutviklingen har stoppet opp. Disse var blant andre, påvente av ferdigstillelse av områdereguleringsplaner, manglende kloakk kapasitet, og bemanningsproblemer i kommunen. I tillegg viste det seg at samarbeide og god dialog mellom kommunen og de private grunneiere er av avgjørende betydning for gode løsninger og fremdrift i forhold til arealutnyttelsen. I tillegg har innføringen av områderegulering som planverktøy ført til lengere tidsaspekter på planleggingen i kommunen, fordi det er en læretid for kommunen før bruken er effektivisert

Summary

This thesis deals with housing in central areas. It is a known issue in Norway that building of homes is fewer than actually needed, and that there is little building plots for sale for new construction. It is attempted to uncover why this is the case, and what the causes are. This is done by looking at the various factors that lead to increased demand for new construction, and to see if there are any bottlenecks in the private market, or municipal land use planning that can be the cause of the lack of new construction and land. Initially I thought that the lack of housing and housing construction was an expression of lack of access to land, and have therefore leaned towards the topic land supply.

Ski municipality is chosen as case-study because it is a regional center with great pressure on housing and land supply. Ski municipality experiencing a huge population growth and migration, and high housing and land prices, especially near the center. The thesis attempts to identify the reason why the housing development are stopped in Ski, to illustrate why real estate development and new construction apparently stalled.

Through a literature study, I looked at the different impact factors and regulatory framework for land use planning in Norway and in Ski. I also had interviews with relevant landowners, developers and city representatives in an attempt to uncover the bottlenecks in Ski, for example by identifying the attitudes of land development, land access and land use planning in Ski.

The findings suggest that there is enough land for new construction, but there is a lack of pre-regulated areas in Ski. The owners are willing to develop their properties, but there are a few other bottlenecks in Ski that is the reason why real estate development has stalled. These were among others, pending completion of site development plans, missing infrastructure and staffing issues in the municipality. It appeared that cooperation and dialogue between the municipality and the private landowners, are essential for good solutions and progress in relation to land use. The introduction of area zoning plan as tools, led to prolonged aspects of planning in the community, because there is an apprenticeship for the municipality before use of the tool is efficient.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	I
Sammendrag.....	II
Summary.....	III
Figurliste.....	VII
Liste over kart.....	VII
1 Innledning.....	1
1.1 Tema og problemstilling.....	1
1.2 Bakgrunn.....	2
1.2.1 Media om arealproblemene.....	3
1.2.2 Økonomien i Norge	4
1.2.3 Boligpriser	6
1.2.4 Byggekostnader	8
1.2.5 Befolkningsvekst, innvandring og flyttemønstre	9
1.3 Nasjonale mål.....	11
1.4 Rammer og utviklingstrekk for boligpolitikken	13
1.5 Nærmere om casestudiet	14
1.6 Den videre veien	15
2 Metodiske spørsmål.....	17
2.1 Valg av Metode.....	17
2.2 Styrker og svakheter ved metodevalget.....	19
2.3 Personvern	20
3 Teoretisk grunnlag	21
3.1 Innledning.....	21
3.2 Institusjonsteori.....	21
3.3 Institusjonsteori og aktørene	23
3.4 Aktørenes roller i boligpolitikken.....	25
3.4.1 Statens rolle.....	26
3.4.2 Kommunens rolle.....	27
3.4.3 Utbygger, eiendomsutvikler og grunneier.....	29
3.5 Tomtemarked og utbyggingsrisiko	31
3.5.1 Tomtemarkedsmekanismene	32
3.5.2 Risiko.....	34
3.5.3 Virkemidler /verktøy	35
3.5.4 Fortetting og transformasjon.....	37
3.6 Lovverket rundt arealplanleggingen	38
3.6.1 Historikk mht. arealplanleggingslovgivningen.....	39
3.6.2 Lovendringer i plan- og bygningsloven	40
3.6.3 Plan-og bygningsloven av 2008	41
3.7 Reguleringsprosessen i Norge.....	42
3.7.1 Områdeplan PBL §12-2	44
3.7.2 Detaljregulering PBL § 12-3	45
3.7.3 Jordvern	47
3.7.4 Ekspropriasjon.....	49
3.8 Norge og Europa	50
3.9 Agglomerasjonsteori – Hvordan et tettsted oppstår	51
4 Case-studiet Ski.....	53

4.1 Innledning.....	53
4.2 Ski kommune i et historisk perspektiv.....	54
4.3 Om Ski kommune.....	55
4.4 Kartinformasjon for Ski tettsted.....	56
4.4.1 Intervjuområdene.....	57
4.5 Fakta om Ski tettsted.....	65
4.6 Påvirkningsfaktorene i Ski kommune.....	67
4.7 Oppsummering.....	70
5 Intervjufunnene	71
5.1 Innledning.....	71
5.2 Flaskehalsene i Ski tettsted	72
5.3 Samarbeid mellom de ulike aktørene	81
5.4 Tomtetilgang.....	84
5.5 Markedssituasjonen i Ski.....	87
5.6 Næringssituasjonen i Ski	88
5.7 Fortetting og transformasjon i Ski.....	90
5.8 Jordvern i Ski	92
5.9 Virkemidler og verktøy for kommunen, politikere og grunneiere.....	94
5.10 Drøfting av funnene	99
6 Oppsummering og konklusjon.....	105
6.1 Konklusjon.....	105
6.2 Hva kan vi lære av Ski kommune	108
6.3 Kritiske spørsmål.....	109
Referanseliste.....	110
Vedleggliste	115
Intervjuguide	115
Tegnforklaring til kommuneplanen arealdel	118
Informantinformasjon	119
Nasjonale og regionale føringer fra kommuneplanen i Ski	121

Figurliste

Figur 1: Samspill mellom tilbud og etterspørsel i boligmarkedet	4
Figur 2: Utviklingen i boligprisene	7
Figur 3: Boligprisindeksen etter boligtype	8
Figur 4: Befolkningsvekst, fødselsoverskudd og nettoinnflytting i hele Norge (1951-2012)	10
Figur 5: Regjeringens bolig- og bygningspolitikk	11
Figur 6: Planleggingsredskapene i plan-og bygningsloven	38
Figur 7: Prosessen fra plan til byggesak	43
Figur 8: Byggjestyresmakter og Planstyresmakter	46
Figur 9: Utvikling av gjennomsnittspriser i Ski	66
Figur 10: Befolkningsutvikling Ski kommune 1950-2010	68
Figur 11: Befolkningsframskrivning 2010-2025	68
Figur 12: Oppsummeringsoversikt	70

Liste over kart

Kart 1: Follokommunene	55
Kart 2: Ski tettsted	56
Kart 3: Områdeplankart Ski sentrum	58
Kart 4: Områdeplankart Nordre Finstad	59
Kart 5: Områdeplankart Skorhaugåsen	60
Kart 6: Kommuneplankart Ski Øst	61
Kart 7: Kommuneplankart over Ski tettsted	62
Kart 8: Planlagte og igangsatte nybygg i Ski tettsted	63
Kart 9: Mulige nye boligområder	64

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Temaet i denne avhandlingen er manglende tilgang på tomter til boligbygging i sentrumsnære områder. Avhandlingen er et forsøk på å avdekke årsakene til at det bygges færre boliger enn det som er nødvendig for å imøtekomme befolkningsveksten i disse områdene.

Bakgrunnen er den massive omtalen av temaet i media de seneste årene, hvor fokuset nesten utelukkende er rettet mot at det ikke legges ut nok arealer for tomteutvikling. Ansvar for tomteutviklingen og boligbyggingen er stadig gjenstand for diskusjoner. De involverte aktørene legger skylden på hverandre, og det er stor uenighet om hvem som egentlig har ansvaret. Det er mange som opplever at det er vanskelig å finne byggetomter og boliger i sentrumsnære områder, og at boliger til salgs ofte går over prisantydning. Utfordringen er særlig stor for unge mennesker som planlegger å etablere seg i sentrale områder.

Det ser altså ut til at tomteutviklingen henger etter i forhold til boliggetterspørselen, og regjeringen skriver direkte i *Bustadmelding 2013 Byggje-bu-leve* at det trengs flere boliger i Norge. Hovedproblemstillingen som avhandlingen søker å kartlegge blir da som følgende:

- Hva er årsakene til at det ikke bygges flere boliger i sentrumsnære områder?

For å innsnevre hovedproblemstillingen stilles to delspørsmål:

- Er det mangel på arealer for boligbygging?
- Er det noen flaskehals i arealplanleggingen og/eller prosessene i markedet som gjør at utviklingen stopper opp?

Jeg har valgt å konsentrere studiet omkring Ski tettsted i Akershus. Dette er for å få et avgrenset utvalg og område, hvor jeg kan få innblikk i hva aktørene i eiendomsmarkedet mener om tilgangen på tomter, og for å se om det er tomtmangel og hvor de mener utviklingen stopper opp. Case-studiet skal forsøke å kartlegge årsakene til at utviklingen stopper opp i Ski tettsted, og om man kan trekke noen generelle slutninger ut ifra funnene. I tillegg søker avhandlingen, å avdekke om det er noen spesielle omstendigheter rundt eller årsaker til at det er mangel på tomter for boliger, slik det ser ut til å være, på nåværende tidspunkt i Ski tettsted.

1.2 Bakgrunn

Mange opplever boligmangel og dyre boliger i Norge. Det er et hett boligmarked og det er blitt veldig dyrt for førstegangskjøpere og folk i etableringsfasen å etablere seg i markedet. Å eie egen bolig er sterkt forankret i det norske samfunnet, og det er et ønske fra regjeringens side at alle har et verdig sted å bo i et godt bomiljø som fremmer velferd og deltaking. (*Byggje-bu-leve*). Forklaringen på mangelen på boliger og nybygging ligger i mange forskjellige faktorer som påvirker eiendomsmarkedet.

Spesielt er Oslo og andre store byer et stort pressområde med høye prisnivåer på leiligheter og eneboliger. Folk presses til å flytte lenger ut i Oslos omegn for å få råd til å kjøpe bolig. Dette gjør at det etterspørres flere boliger og tomter i nærområdet rundt Oslo, og i sentrale tettsteder med gode kollektivforbindelser til Oslo. Ski tettsted er et av de steder som er blitt attraktivt på grunn av disse faktorene. Dette har også ført til at tomteprisene i Oslo og omegn er på et høyt nivå. Det er en sum av mange faktorer som påvirker eiendomsmarkedet i Norge, som vi videre i avhandlingen skal se nærmere på.

1.2.1 Media om arealproblemene

Det er mange artikler hvor bolig- og tomtemangel er i fokus. Utdragene under gir et bilde av den offentlige mening om bolig- og tomtemangel den seneste tiden.

Hovedinntrykket fra media er at de antar at det vil mangle boliger i Oslo og omegn på grunn av befolkningsveksten i landet. Det blir bygget for få nye boliger og grunnen til dette er politiske reguleringer som ikke tillater folk å bygge det de vil ha. Norske myndigheter legger ikke ut nok tomteareal, det mangler tomter og de som er til salg er veldig dyre.

Eiendomsmeglerbransjen tror at presset i eiendomsmarkedet skyldes mangel på ferdig regulerte boligtomter og lang saksbehandlingstid i kommunen.

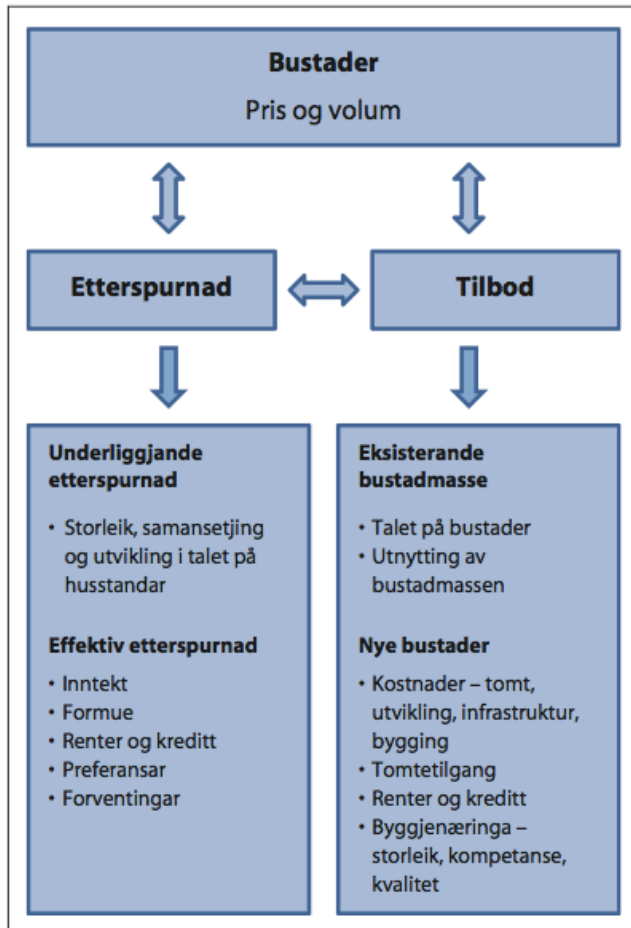
Det bygges mindre enn det som bør bygges, og prisveksten i markedet skyldes boligmangel. Det ser ikke ut til at det blir bygget nok med det første. Behovet ligger på 40.000 nye boliger i året, men tallene på nybygde boliger ligger et sted mellom 28.000 og 29.000 (*DN 2012*).

Det uttrykkes ønske om en mer visjonær og handlekraftig boligpolitikk som tilrettelegger for områder med ønsket boligkvalitet.

Boligbyggingsproblemene med for lav boligbygging skyldes ikke verneverdige plante-og dyrearter og historiske verneinteresser, men en ny Plan- og bygningslov som er komplisert og som skaper hindre. Løsningen på boligbyggeproblemene ligger i å forenkle PBL (*Aftenposten 2013*).

1.2.2 Økonomien i Norge

For å forstå bakgrunnen for den manglende boligtilgangen må man se på den samfunnsøkonomiske situasjonen og de faktorene som påvirker etterspørselssiden. I figuren under er samspillet mellom tilbud og etterspørsel i boligmarkedet illustrert.



Figur 1: Samspill mellom tilbud og etterspørsel i boligmarkedet

Kilde: *Byggje-bu-leve* Regjeringen.no

Det er en grunnleggende stabil økonomi i Norge. Dette skyldes stor produktivitet, og en solid olje- og gassvirksomhet, noe som gir høye inntekter til landet. Det er en høy prosentdel av arbeidstakere med høye lønninger, som gir stor kjøpekraft. Norge har vært nødt til å justere rentenivået ned på grunn av de økonomiske forskjellene mellom Norge og de omkringliggende land og handelspartnere. Den lave renten har ført til at det er stor etterspørsel etter boliger i Norge og at husholdningenes gjeld er på et høyt nivå. Det er spesielt høy andel av gjeld i forhold til inntekt hos spesielt unge mennesker. Boligprisene må blant annet ses i forhold til husholdningenes finansielle stilling. Samtidig som boligprisene stiger, stiger husholdningenes samlede andel gjeld i forhold til inntekt. Lav rente gjør det mulig å ha høyt lån i forhold til inntekt. Finanstilsynet strammet i desember 2011 inn på lånebetingelsene på grunn av dette (*Perspektivmeldingen 2013*).

På etterspørselssiden er kjøpernes økonomiske forhold likevel bra på grunn av lav arbeidsledighet og stigende inntektsnivåer. Folk med høy inntekt kommer først i køen på boligmarkedet i sentrumsnære områder, og det fører til at yngre mennesker og de med dårligere inntekt må se seg om etter mindre attraktive og dermed billigere boliger. Gode utlånsforhold, gunstige skatteordninger for låntakere og forventning om prisstigning i markedet gir økt betalingsvillighet, og dermed øker etterspørselen og prisen på boliger. Norges bank har holdt markedsrenten på et lavt nivå etter finanskrisen og nivået har vært lavt siden 2009. Derfor har det også blitt mulig for flere å klare å ha høyere lånenivå enn det var mulig tidligere. Det er likevel vanskelig for unge å etablere seg i boligmarkedet. Det er spesielt de med lav inntekt og med ingen eller lite egenkapital som har størst utfordringer med å komme inn på boligmarkedet. Her har myndighetene noen midler for å hjelpe folk med en trygg etablering, som for eksempel BSU, startlån i Husbanken, opplæring, hjelp til startlånere som sliter, og husleiestøtte. Dette gir et stabilt og effektivt marked for boliglån (*Byggje-bu-leve*).

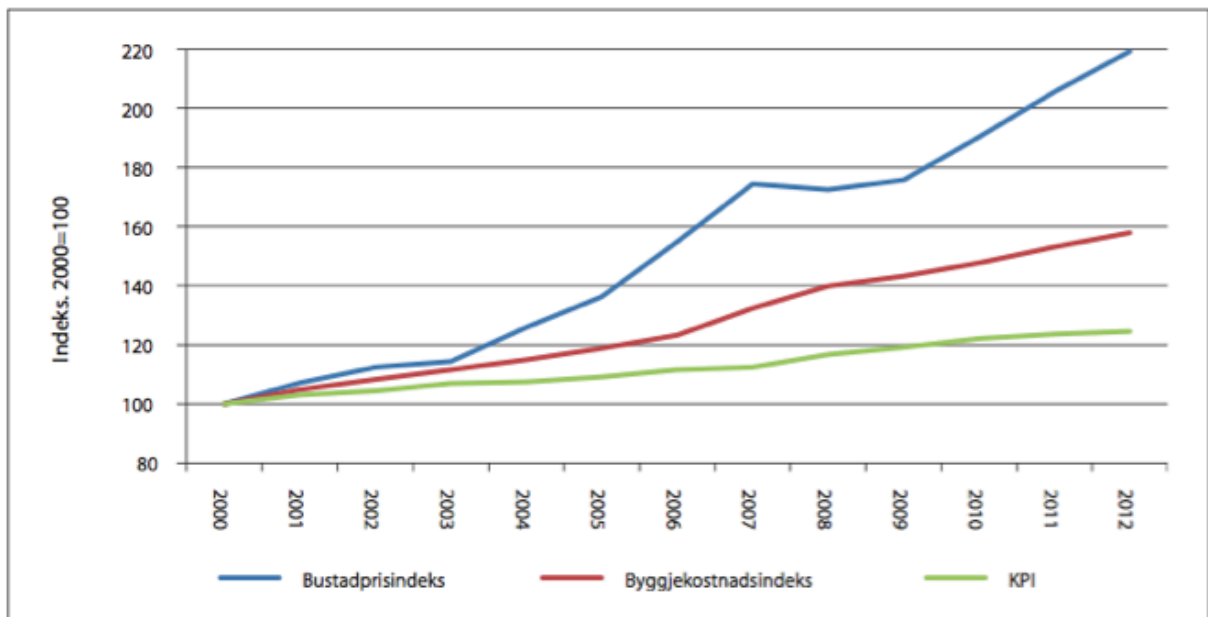
1.2.3 Boligpriser

En annen sentral faktor knytter seg til veksten i boligprisene. Etterspørselen etter boliger i sentrale strøk har økt på grunn av sentraliseringen. Dette er igjen en generell trend i Norge som følge av innvandring og økt mobilitet av arbeidskraft mellom forskjellige land. Dette i tillegg til forventning om prisstigninger i boligmarkedet kan til sammen føre til mer usikkerhet i boligprisene og etterspørselen. Det er derfor ikke enkelt å forutse hvor mange nybygg det vil være behov for i framtiden (*Perspektivmeldingen 2013*).

De siste 20 år har boligprisene økt mer enn både byggekostnader og lønn. Boligprisene er historisk høye, og eksperter frykter en boligprisboble. Høy befolkningsvekst, sentraliseringstendenser og boligbeskatning som boligeiere drar nytte av bidrar også til det høye prisnivået. Markedsaktørenes forventinger til de ovenstående variablene er med på å forme forventningene i boligmarkedet, og økt etterspørsel fører til at prisene på kort sikt går opp og overstiger de langsiktige oppføringskostnader (*Astrup, Boligmarked og boligpolitikk 2012*).

Det har vært en kontinuerlig vekst i boligprisene siden 1992, bortsett fra en kort nedgang under finanskrisen i 2008. Boligprisene har økt med 119% i perioden fra 2000-2012. Prisnivåene toppet seg i storbyene og de sentrumsnære områder. De siste årene har tallet på husholdninger økt mer enn tallet på nybygg (*Byggje-bu-leve*).

Boligprisene er generelt stigende og var i snitt 6,7% høyere i 2012 enn i 2011, som det kan fremgå av figuren under. Blokkleilighetene var de som økte mest i pris i snitt.



Figur 2:Utviklingen i boligprisene

Kilde: *Byggje-bu-leve* Regjeringen.no hentet fra SSB.no

<http://www.regjeringen.no/pages/38254403/PDFS/STM201220130017000DDDPDFS.pdf>

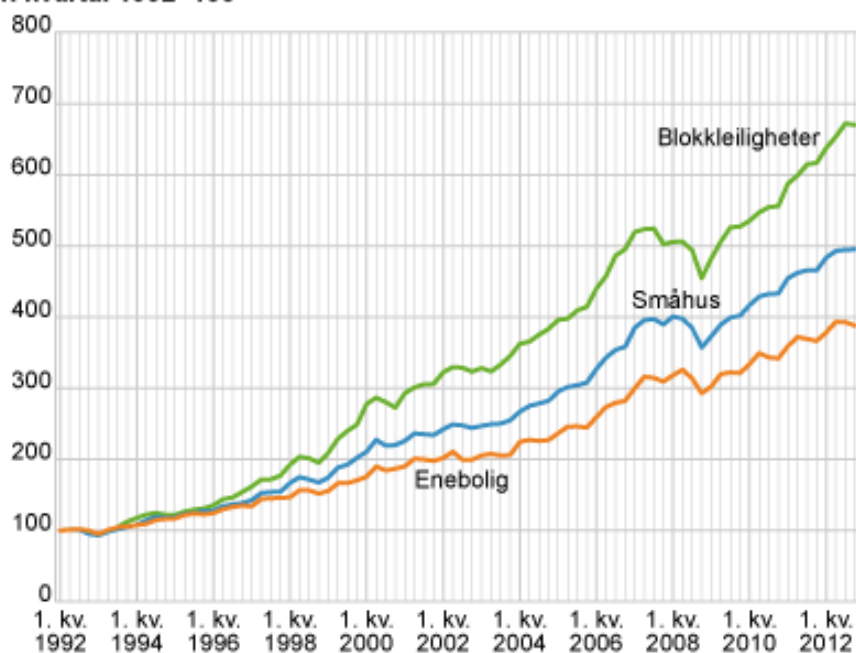
1.2.4 Byggekostnader

En tredje forklaringsfaktor knytter seg til økte byggekostnader. Den samlede andel av boliger i Norge består av eksisterende boliger og nybygde boliger. Måten boligmassen er utnyttet på har også noe å si for markedssituasjonen. En av hovedutfordringene i norsk boligpolitikk er at det bygges mindre enn befolkningsveksten skulle tilsi. Det blir bygd for lite boliger i og rundt storbyene og dette gjør at boligprisene stiger. Igangsettingen av boligbygging har vært stigende jevn siden 1992, unntatt under finanskrisen 2008-2010.

I Regjeringens bygningspolitikk (2011) er det skrevet at de økte byggeprisene er en følge av TEK 10 (Teknisk Forskrift 2010) som ble tilføyd Plan- og bygningsloven i 2010, og skjerpete krav i avhendingsloven og bustadsoppføringsloven som følge av nye miljøkrav.

Byggekostnadene er så høye noen steder at det ikke lønner seg å bygge nytt, fordi prisen på nybygg overstiger markedsprisen på boliger (*Byggje-bu-leve*). Det er variasjoner mellom sentrale og mindre sentrale strøk, og byggekostnadene alene forklarer ikke økningen i boligprisene. En signifikant oppgang i tomtepriser er også med på å forklare de økte byggekostnadene (*Byggje-bu-leve, SSB.no*). Grafen under viser at prisutviklingen i de forskjellige boligtypene i Norge er stigende.

Boligprisindeksen, etter boligtype. 1. kvartal 1992-4. kvartal 2012.
1. kvartal 1992=100



Figur 3: Boligprisindeksen etter boligtype

Kilde: SSB.no <http://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/statistikker/bpi>

1.2.5 Befolkningsvekst, innvandring og flyttemønstre

En ytterligere faktor som fører til økt etterspørsel etter fast eiendom er at det har vært en sterkere vekst i folketallet enn i tallene for fullførte boliger. Sammen med demografiske preferanser i befolkningen er dette med på å styre tilbud og etterspørsel. I Norge er det i dag en befolkning på omkring 5 millioner mennesker. Det var i 2011 en vekst på 1,3 % i innbyggertallet for Norge samlet sett og det er en historisk høy folkevekst.

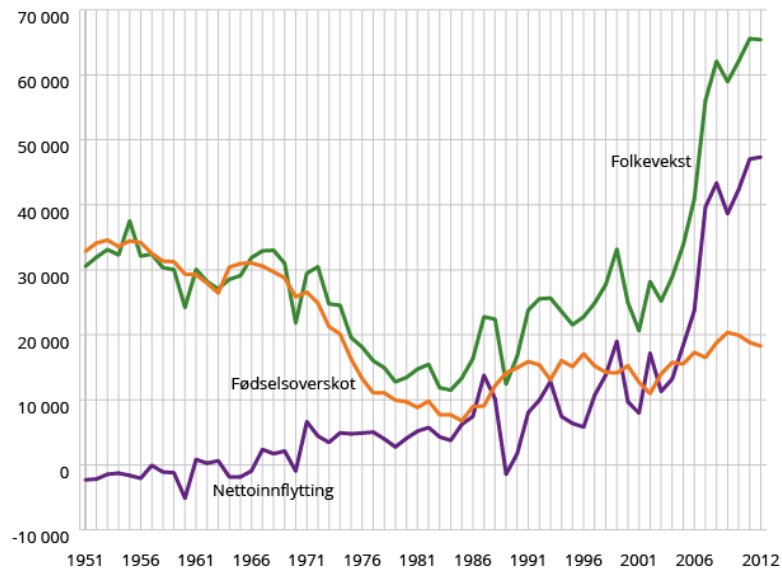
Befolkningsveksten er en følge av større innvandring fra resten av Europa, arbeidsinnvandring og fødselstall. Distriktskommunene har hatt den største veksten på 30 år, og den største veksten var å se i Oslo og Akershus.

Ifølge SSB er det en forventet vekst på 30 % i gjennomsnitt i befolkningen i Oslo og Akershus i perioden 2009-2060. Uansett hvilke forutsetninger man tar hensyn til i framskrivningene, ses en sterk befolkningsvekst fremover. Dette skyldes at antallet eldre kommer til å øke i framtiden grunnet høyere forventet levealder, og at innvandringen forventes å øke raskt i årene framover, for deretter å avta igjen. Situasjonen avhenger av den økonomiske utviklingen til Norge i årene framover (*SSB.no Befolkningsframskrivninger 2009-2060*). Disse faktorene vil by på sosiale og politiske utfordringer dersom prognosene holder og sentraliseringstendensene fortsetter ifølge Nystad (*Nystad 2011a*).

Det som regjeringen har påpekt om innvandring og høye priser som pådrivere til vekst og etterspørsel, bekreftes i en rapport fra (*ENHR 2011*). Generelt fungerer det private eiendomsmarkedet godt, men det er noen ting som er urovekkende. Det er mange innvandrere fra ikke-vestlige land som vil bosette seg i spesifikke områder og som driver etterspørselen i noen områder. I tillegg er boligprisene nå 5 ganger en årslønn, og er steget signifikant de siste 10 årene.

I figuren under ser man at det har vært en kraftig stigning fra 1980 og frem til nå i fødselsoverskudd, befolkningsvekst og nettoinnflytting fra 1952 til 2012 (*SSB.no 2012*).

Fødselsoverskot, nettoinnflytting og folkevekst. Heile landet. 1951-2012



Figur 4: Befolkningsvekst, fødselsoverskudd og nettoinnflytting i hele Norge (1951-2012).

kilde: SSB 2012

http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkendrkv/kvartal/_attachment/98150?_ts=13cfbac9890

1.3 Nasjonale mål

For å forstå dagens boligsituasjon kan det være av interesse å rette blikket bakover. I det følgende gis en redegjørelse for de mest relevante nasjonale målene for boligpolitikken i Norge. Dette vil være et viktig bakteppe når avhandlingen senere skal undersøke hvordan Ski kommune forholder seg til målene.

For å få en god boligpolitikk er man avhengig av å ha et velfungerende boligmarked og en stabil økonomi. Dette oppnås ved å stimulere til god boligutvikling ved hjelp av lover og regler, gode finansieringsmuligheter og god kommunikasjon. Regjeringen vil nå legge til rette for at det kan bygges mer ved hjelp av enklere byggeprosesser.

I den nyeste stortingsmelding om bostedspolitikken vises det til at det på boligbyggingsområdet er utfordringer som det må tas tak i fra politisk hold. Fokuset er på det faktum at det ikke er samsvar mellom den høye folkeveksten og boligbyggingen, og at de høye prisene fører til at boligmarkedet er under stort press. I pressområdene må det planlegges og tilrettelegges for mer boligbygging og regulering av tomter i attraktive steder i kommunen. Regjeringen skriver at det er store variasjoner i boligmarkedet i Norge, selv om det i hovedsak er velfungerende (80 % av befolkningen bor i egen bolig). Det er derfor store forskjeller på hvordan markedet i distriktene ser ut i forhold til sentrale områder rundt og i byene. Derfor er utfordringene forskjellige i de ulike områdene. Et dårlig boligtilbud forhindrer arbeidsmarkedet i å vokse (*Byggje – bu – leve*). I figuren under ses regjeringens bolig- og bygningspolitikk.

Regjeringens bolig- og bygningspolitikk

Mål for bustadpolitikken

- Bustader for alle i gode bumiljø
- Trygg etablering i eigd og leigd bustad
- Buforhold som fremjar velferd og deltaking

Mål for bygningspolitikken

- Godt utforma, sikre, energieffektive og sunne bygg
- Betre og meir effektive byggjeprossar

Figur 5: Regjeringens bolig- og bygningspolitikk

Kilde: Regjeringen.no

I de Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging (1993), ligger også nasjonale føringer for å få kommunene til å legge til rette for en langsiktig, helhetlig og bærekraftig planlegging av regionale løsninger på tvers av kommunegrenser. Dette er også hovedformålet med plan- og bygningsloven, som er en viktig del av rammene for nybygging og arealtilgang. Plan- og bygningsloven er drøftet senere i avhandlingen. Føringerne for areal- og transportplanleggingen omfatter tilrettelegging for kollektiv transport som reduserer bilbruk. Ski kommune ligger godt an i forhold til dette, på grunn av et godt utbygget kollektivtilbud i form av jernbanelinjen.

Ski kommune følger opp de Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging om fortetting og transformasjon av knutepunkt. De har vært føre vår, ifølge dem selv, i forhold til jordvern, og i forhold til å ha gode løsninger for transport, som er anbefalt i de nasjonale føringerne som tidligere er beskrevet. I tillegg er det en rekke sentrale Stortingsmeldinger og andre retningslinjer som kommunen har forholdt seg til i utarbeidelsen av kommuneplanen. Det finnes en fullstendig oversikt over disse i vedleggslisten.

I tillegg skal naturområder og dyrket jord vernes for utbygging i størst mulig grad. Fortetting og transformasjon rundt knutepunkter og tilrettelegging for næringstransport og godstransport er andre viktige punkter. I kommuneplanen hevdes det at kommunen er forutsigbar og imøtekommende når det gjelder samarbeid med næringslivet. Det er senere sett på om dette stemmer overens med funnene i avhandlingen.

For få en god arealutnytting er man nødt til å planlegge langsiktig og involvere de ulike aktører tidlig i prosessene. Dette innebærer involvering på tvers av grenser, sektorer og fagområder. Det legges opp til at man bør samarbeide på et bredt nivå om dette. (*Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2011*) Kommunen selv eier nesten ingen arealer i Ski og er derfor avhengig av aktiv planlegging (*Kommuneplan 2011-2022*). Det er derfor et viktig poeng i boligplanleggingen at aktørene samarbeider. Senere i oppgaven blir dette drøftet nærmere.

1.4 Rammer og utviklingstrekk for boligpolitikken

I tomtepolitikken etter 2. verdenskrig var det fokus på at kommunene skulle kjøpe opp arealer for å få gjenreist landet og bygge boliger. De anla infrastruktur og solgte fra arealene til boliger. Verdien på arealene steg da for de som kjøpte arealene, på grunn av omreguleringen og investeringen finansiert av det offentlige. Kommunene og myndighetene beholdt kontrollen med arealtilgangen også på 60- og 70-tallet, først og fremst for å hindre inflasjon i boligprisene (*Nordahl, ENHR 2011*).

Arealplanlegging og tomtekjøp var en felles oppgave for kommune inntil det ble opphevet i 1980. Nå er markedet stort sett privatisert, og det er vanskelig for kommunene å drive med oppkjøp av tomter på grunn av urbanisering og fortetningspolitikken. Tomter som er eid av myndighetene må brukes til offentlige formål, og ikke til bolig som praksis var i etterkrigstiden (*Nordahl, Boligmarked og boligpolitikk 2012*).

Historisk sett er kommunenes rolle endret i stor grad. Dette reiser et spørsmål om det er en form for makttap for kommunen, som kan være årsak til bolig mangelen? Dette rettes det fokus mot senere i avhandlingen.

1.5 Nærmere om casestudiet

Det er nødvendig å gjøre noen begrensinger i oppgaven i forhold til størrelsen på arbeidet og den tiden som er til rådighet. Jeg har derfor valgt å fokusere på Ski kommune, og tettstedet Ski. Gjennom studiet av Ski kommune vil jeg forsøke å avdekke tilgangen på arealer i kommunen. Jeg vil undersøke hvordan de ulike aktørene i eiendomsbransjen i Ski forholder seg til tomteutviklingen og hvordan deres holdninger til tomteutvikling er. I tillegg vil jeg se om det er noen flaskehalsen som gjør at utviklingen stopper opp, hvor de eventuelt er, og hva de består i. Hensikten er å undersøke om, og eventuelt i hvilken utstrekning, erfaringer fra Ski kan gi grunnlag for noen generelle betraktninger om boligpolitikken i Norge. Det er interessant å se om man kan trekke noen slutninger ut fra funnene i Ski kommune som eventuelt kan være opplysende eller lærerikt for andre aktører.

1.6 Den videre veien

Videre i oppgaven vil jeg gjøre rede for rammene omkring boligmarkedet og boligpolitikken, og en del av det teoretiske grunnlaget som eksisterer for temaene rundt arealtilgang. Jeg vil også gi en kort oversikt over arealplanleggingsverktøyene i Norge historisk sett, og sammenlignet med utvalgte land i Europa. I tillegg vil jeg se litt på hvordan menneskene i en institusjon fungerer og påvirkes av institusjonelle faktorer. Dernest vil jeg begrunne valget av metode og utfordringene knyttet til metoden. Til slutt, i konklusjonen, vil jeg drøfte intervjufunnene, og presentere funnene sett i sammenheng med problemstillingen i konklusjonen.

2 Metodiske spørsmål

2.1 Valg av Metode

Metode generelt er å tilegne seg ny kunnskap gjennom forskning. Jeg har valgt metode ut ifra problemstillingen. Antagelsene som er gjort i avhandlingen er begrunnet vitenskapelig ved hjelp av litteraturstudier og et case-studium med kvalitativt intervju. Jeg har ønsket å få svar på følgende spørsmål gjennom metodevalgene.

Problemstilling: *Hva er årsakene til at det ikke bygges flere boliger?*

Delspørsmål: *Er det mangel på arealer for boligbygging?*

Er det noen flaskehalsler i arealplanleggingen og/eller prosessene i markedet som gjør at utviklingen stopper opp?

Casestudiet er valgt for å hente informasjon fra en liten enhet. Jeg har hentet informasjon fra flere forskjellige kilder på samme tid. Det er vanlig å bruke case-studier i alle former for samfunnsstudier, og til å hente informasjon fra organisasjoner eller bestemte grupper med like kjennetegn (Askheim & Grennes 2008). Det er derfor jeg har valgt Ski tettsted og et utvalg av aktører som case for å løse problemstillingen.

For å kaste lys over mange og spesifikke sider i et lokalsamfunn vil informantintervju være den mest effektive metoden til å samle inn opplysninger. Intervjupersonene er da valgt ut strategisk i forhold til de sidene ved samfunnet det er ønsket å samle kunnskap om. Intervjuet er gjort med utgangspunkt i en intervjuguide som er laget på bakgrunn av litteraturstudiet av problemstillingen.

Målet er å få innblikk i informantens informasjoner og opplevelser som kan være interessante for problemstillingen, for derved å danne seg et inntrykk av og tolke informasjonenes

betydning. I tillegg er et litteraturstudium valgt for å underbygge funnene teoretisk, og få oversikt over situasjonen nasjonalt og internasjonalt.

Intervjuguiden inneholder hovedtemaene i intervjuet, og er veiledende for samtalene med informantene. For ikke å bli alt for bundet av en struktur har jeg valgt en semi-strukturert intervjuguide med overordnet tema og retningsgivende spørsmål som jeg kunne tilpasse underveis i intervjuene alt etter de svarene jeg fikk. Dette var for å kunne tilpasse meg de forskjellige informantenes bakgrunn og kunnskap om temaene, og for å få informasjon jeg ikke visste jeg kunne spørre om, en såkalt sirkulær prosess. Underveis i intervjuene opplevde jeg en sirkulæreffekt som gjorde at jeg fikk informasjon fra informantene som var relevant å spørre neste informant om. I tillegg opplevde jeg å få tips om andre relevante kontakter jeg kunne intervju, den såkalte snøballeffekten. Jeg gjorde notater i løpet av intervjuene og transkriberte dem rett etter samtalen. Intervjuene ble ganske omfattende og jeg gjorde notater underveis i samtalen nettopp for å velge ut de viktigste informasjoner allerede på dette tidspunkt.

Utvalget av informanter ble gjort på bakgrunn av egenskaper og kvalifikasjoner relevant for problemstillingen. Jeg har valgt ut grunneiere strategisk, ut ifra geografisk plassering i forhold til Ski sentrum, som jeg mener er det mest interessante området. Dernest tok jeg kontakt med planavdelingen i Ski kommune, og fikk derfra kontakt med de utviklere/utbyggere som har mest ønske om aktivitet i Ski, for å høre deres syn på området og utviklingen. Jeg snakket med eiendomsmeglere med tilhørighet i Ski, for å få et overblikk over den nåværende markedssituasjonen. Det var flere informanter som jeg ikke fikk intervjuet. Begrunnelsen for frafallet var for stort tidspress, og feil kontaktinformasjon.

For å få tak i relevante opplysninger angående Ski kommune og tomtetilgang, har jeg studert kommunale dokumenter som kommuneplanen i Ski for å få oversikt over planene og ønskene for Ski kommune, og i tillegg utredninger fra fagpersoner angående Ski. Jeg har studert dokumenter fra regjeringen angående boligpolitikk, og virkemidler og krav i plan- og bygningsloven for å få overblikk over rammene som aktørene beveger seg innenfor. Jeg har også studert relevant faglitteratur og studier omkring temaet, for å se hva andre har kommet fram til, og for å få en oversikt over problemstillingen nasjonalt og internasjonalt.

2.2 Styrker og svakheter ved metodevalget

En svakhet ved metodevalget har blant annet vært at det er vanskelig å formulere de helt riktige spørsmål for å belyse problemstillingen. Likevel er jeg kommet frem til en intervjuguide. Det er tids- og arbeidskrevende å bruke informantintervju, og derfor er antallet intervjuobjekter begrenset. Det har vært en styrke å komme med en forholdsvis åpen intervjuguide fordi jeg har fått opplysninger fra intervjupersonene som jeg ikke visste var relevante da jeg formulerte intervjuguiden. Det har vært enkelt å tilpasse seg og improvisere utfra dette. Til gjengjeld har det vært komplisert å analysere funnene, fordi intervjuene var forholdsvis tidkrevende og jeg fikk mye informasjon som måtte gjennomgås.

Jeg oppdaget gjennom de første intervjuene at det ikke er mange tomter som kan utvikles i Ski, og som ikke allerede er kjøpt opp av eiendomsutviklere. De eiendomsutviklere som jeg startet med å intervjuer var derfor også grunneiere av de mest interessante tomtene i Ski tettsted. Dette gjør utvalget av rene grunneiere veldig tynt, og den overveiende delen av intervjufunnene er derfor basert på eiendomsutviklere/utbyggere og kommunens representanter.

Reliabiliteten til dataene sier noe om hvor godt man kan stole på resultatet. Det er sannsynlig at om de samme personene blir stilt de samme spørsmålene av en annen person enn jeg, så ville de få samme svar. Hva angår validiteten i undersøkelsen min, var det vanskelig å få stilt de riktige spørsmål for å få tak i de relevante svar. De forskjellige aktørene jeg har intervjuet forteller om stort sett de samme ting, og jeg fikk svar på mye relevant i forhold til problemstillingen, så jeg anser derfor dataene for å være valide i det omfang oppgaven har.

Det har blant annet vært vanskelig å finne ut av om det er en reell tomtemangel. Det har vært vanskelig å finne fram til relevant og presist materiale om temaet avhandlingen omhandler. Det kunne vært skrevet mange sider om temaet og det har derfor vært vanskelig å begrense problemstillingen. Det finnes ganske mye informasjon om temaet, men det finnes ikke noen oversikt over tomteutvikling generelt. Jeg har også brukt media for å få et bilde av situasjonen og av hvorvidt og på hvilken måte saken er kjent i offentligheten; dette er lest med et kritisk blikk.

2.3 Personvern

I arbeidet med intervjuene har jeg søkt godkjenning av undersøkelsen ved personvernombudet. Universitetet for Miljø- og Biovitenskap følger prosedyrene for personvern. Ytterligere informasjon er å finne på nettsiden <http://www.nsd.uib.no/personvern>.

Alle informantene har underskrevet samtykkeerklæring og jeg selv har skrevet under på taushetsplikterklæring. Jeg vil oppbevare og siden destruere personidentifiserbar informasjon i henhold til reglene om personvern.

3 Teoretisk grunnlag

3.1 Innledning

Teorien skal skape en ramme som viser relevansen til problemstillingen. I teorikapitlet har jeg brukt institusjonsteori med et enkelt spillteoretisk resonnement som hjelpemiddel for å forklare rammene som aktørene i eiendomsmarkedet forholder seg til. Det faktum at tettsteder og byer oppstår kan forklares ved hjelp av agglomerasjonsteori og skala-effektteori. Et historisk perspektiv på Ski gir et innblikk i faktorene som førte til at Ski tettsted oppsto.

I Norge har det de seneste årene vært mye fokus på toptemangel og boligmangel. Det er forsket en del rundt temaet om kommunenes rolle i markedet i Norge av blant annet NIBR, og det er også gjort studier hvor man kan se hvordan flere europeiske land takler arealpolitikken og hvilke verktøy de bruker. Boka *Understanding Institutional Diversity* er basis i teorien om institusjoner. I tillegg har jeg studert det arbeidet som er gjort på den politiske arenaen i Norge omkring boligpolitikk og arealplanlegging.

De forskjellige aktørers rolle i forhold til hverandre og regelverket gir et overblikk over situasjonen i Norge nå og hvordan det ser ut til å bli framover. Hva kan grunneiere og utviklere egentlig gjøre for å påvirke kommunen og reguleringsprosessene? Hva kan kommunen gjøre for å påvirke utviklere og grunneiere?

3.2 Institusjonsteori

Institusjonsteori er en tenkeramme som brukes til å analysere og forklare observasjonene av boligmarkedet. Teorien forklarer også hvilke sosiale dilemmaer og sosiale feller det fins for aktørene, og som kan forhindre gunstige fellesløsninger i tettstedsutviklingen.

En institusjon er måten mennesker organiserer strukturerte og gjentagende handlinger seg imellom. Det er et universelt rammeverk brukt til å forklare menneskelig atferd som består av skrevne og uskrevne regler. Institusjoner er komplekse og sammensatt av institusjonelle og kulturelle faktorer som påvirker forventningene til menneskene. Regler og normer påvirker strukturen i en institusjon (*Ostrom 2005*). Påvirkningsfaktorene kan være formelle som for eksempel lovverket og juridisk bindende kontrakter, eller uformelle, som for eksempel normene i samfunnet. En institusjon kan fungere som ramme for samspill eller som et hinder for samarbeid (*Sevatdal & Sky 2003*). Det er viktig med regler, både formelle og uformelle, fordi de regulerer handlingsvalgene til aktørene. Ved å studere reglene er det lettere å lære av feil og å se mangler som oppstår i menneskelig samspill.

Mennesket som beslutningstager innen institusjonen vil ta valg på bakgrunn av interne prosesser, de biofysiske komponenter, graden av informasjon og kognitive strukturer. Maktforholdet mellom deltakerne i en beslutningssituasjon, antall deltakere, erfaring, alder, utdanning og agenda kan også være variabler (*Ostrom 2005*). Beslutningene tas på bakgrunn av konteksten. I sammenheng med case-studiet er dette nyttig når man skal se hvor eventuelle flaskehals er eller kan oppstå, og om det eventuelt er menneskelige feil og mangler som kan være en årsak til at markedsprosessene ikke fungerer som de skal og utviklingen stopper opp.

I praksis er det ikke alltid så enkelt å anta at alle aktørene inntar en posisjon på likt nivå og at det er like spilleregler for alle. I realiteten vil det være noen som har en bedre posisjon til å oppnå sine mål enn andre. De teoretiske rammene rundt institusjoner kan bare forklare virkeligheten, så vi bedre kan forstå den ut fra forutsetninger som ikke alltid er en del av det riktige bildet. Når det gjelder Ski kommune er det viktig å se på de ulike aktørers posisjoner i forhold til hverandre. Hvor ligger makten og bestemmelsesretten for utviklingen av Ski tettsted, og hva er påvirkningsfaktorene i forhold til etterspørsel og tilbud i markedet? Ved å forstå konteksten for institusjonen, som her er markedet aktørene beveger seg i, kan man forbedre den.

3.3 Institusjonsteori og aktørene

La oss videre se på rollene de forskjellige aktørene har i eiendomsbransjen. Dette er av sentral betydning for å forstå mekanismene i forhold til totemarkedet og hva aktørene kan gjøre for å påvirke markedsmekanismene. Teorien om institusjoner forklarer betydningen av rollene og hva slags rammebetingelser som ligger til grunn for å ta beslutninger (*Ostrom 2005*).

Kommunen, utbygger, utvikler og grunneier har hver sin rolle i eiendomsmarkedet, og institusjonsteorien er derfor et verktøy til å forstå målet med oppgaven, og til å forstå aktørenes roller i forhold til hverandre. Problemer og konflikter som kan oppstå i forbindelse med rollene er blant annet motstridende krav og forventinger, tvetydighet i rollene, manglende evne til å oppfylle rolleforventningene, personer med flere roller, for store roller på én person, manglende overenstemmelse mellom personens egen oppfatning av egen rolle og andres forventinger til det samme. I Ski kommune er det store forventinger til for eksempel kommunens evne til å få gjennomført reguleringsplanen, og vi retter blikket på kommunens kapasitet i planavdelingen senere i avhandlingen. Det er blant annet noen av disse rollenes innvirkning på hverandre som også er forsøkt belyst i case-studiet. For å utnytte arealressursene på best mulig måte, og finne den mest effektive og rettferdige utnyttingen for samfunnet, er aktørene avhengig av å samarbeide. Dette aspektet er også forsøkt avdekket gjennom casestudiet, ved å se på om noen av flaskehalsene kan være oppstått som følge av dårlig kommunikasjon eller manglende samarbeid aktørene imellom.

I Børruds studium (*Børrud 2005*) ser vi at møte mellom aktører på forskjellige sider i eiendomsutviklingsprosessen kan bidra til å øke kunnskap og forståelse for hverandres ønsker og for potensialet i tomtene som er tilgjengelige på markedet. Dette avhenger av hvordan den fysiske konteksten tolkes, og om det er rom for tilpasning hos partene. Dette kan bidra til økt forståelse om byutvikling hos aktørene og ikke bare prosjektspesifikke diskusjoner.

I undersøkelsen til Børrud var det ikke ulik forståelse av de fysiske kontekstene som førte til konflikter. Den vekselvirkningen som finnes mellom utvikler og planlegger kan bli en dynamisk gjenspeiling av politikken i kommunen, men kan også føre til uklarheter, slik vi ser i Ski kommune. Sjansene for å lykkes med den ønskede planleggingen øker dersom det er mulig for de private utviklerne å ta til seg de målene som kommunen har lagt opp til (*Børrud 2005*). Det er lagt vekt på i kommuneplanen at samarbeid og dialog mellom aktørene er

nødvendig for å nå målene i Ski kommune, og kommunen bør være en naturlig aktør når det gjelder tilrettelegging for dette. Dette er forsøkt avdekket ut fra informantenes holdninger.

3.4 Aktørenes roller i boligpolitikken

I de følgende avsnitt om aktørenes rolle rettes blikket mot konteksten aktørene beveger seg i. Dette er av betydning for å forstå hva som påvirker valgene de tar. Aktørene forholder seg til hverandre og til overordnede planer og regelverk, som plan-og bygningsloven og jordloven. Staten legger føringer gjennom de nasjonale planer som er beskrevet tidligere, og fylkeskommunen har en egen planstrategi som gjelder for Akershus, utarbeidet i samarbeid med Oslo. Kommunen og utbygger/ utvikler/ grunneier må forholde seg til de forskjellige nivåene for å få til den beste utvikling samfunnsmessig sett.

Det er en tredeling av ansvaret for boligpolitikken som fungerer ved samspill mellom kommunen, staten og private aktører. Utvikler, bygger og selger er de tre aktørene som inngår i en markedsbasert boligbygging. De har hver sin rolle i prosessen, og strukturen er et eksempel på en aktør-strukturanalyse (*Nordahl, Boligmarked og boligpolitikk 2012*). Rollene i Norges marked for tomter til bolig er i endring. Før i tiden var det myndighetene som hadde kontroll på arealtilgangen. Dette er i stor grad privatisert i dag. Det er det private markedet ved "den usynlige hånd" som styrer boligmarkedet i Norge (*ENHR 2011*). Den usynlige hånd er med andre ord den uformelle påvirkningsfaktoren i den institusjonen som bolig-og tomtemarkedet er.

Aktørene i planleggingen opererer i et marked hvor funksjonene som skal fungere sammen er en blanding av politikk og kunnskap, og er preget av mange forskjellige behov og meninger. Det krever en balansegang mellom fagfolk (planleggere), politikere (folkevalgte), marked (utbyggere og næringsliv), og samfunnet (berørte interesser). Dette byr på utfordringer i forhold til kommunikasjon og makt, fordi antallet aktører som er involvert i prosessene er høyt og samarbeidet i siste instans skal føre til et brukbart resultat (*Utfordringer for norsk planlegging s.19-20, 2012*).

3.4.1 Statens rolle

Statens rolle er å legge til rette for velfungerende boligmarkeder (*St. Meld. 23, 2003-2004*). Statens rollesomplanaktør kan ses som todelt; som forvalter av loven og regelverket, og som planleggende aktør. Staten fordeler ressursene for hele landet, og kan tre inn som avgjøringmakt dersom konfliktene ikke løses på lavere nivå. For det meste forblir Statens rolle innenfor planforvaltningsnivået, og Staten sjekker om kommunene og fylkeskommunene følger prosedyrene og innholdet i de overordnede planer (*Aarsæther & Buanes, utfordringer for norsk planlegging 2012*). Staten utformer også boligøkonomiske virkemidler, og den utformer plikter og rettigheter som må følges av aktørene ved oppføring av nybygg. Staten gir også rammer for den boligsosiale delen av boligpolitikken (*Boligmarked og boligpolitikk, Nordal 2012*). Statens rolle overfor kommunene er at de har pålagt kommunene å planlegge forutsigbart for de andre aktørene. De nasjonale føringer som er gitt av myndighetene på Statlig nivå er redegjort for tidligere i avhandlingen (Side 18).

Regjeringen har gjennom Kommunal- og Regionaldepartementet, forskjellige etater i det offentlige systemet den kan bruke til å nå sine mål. Det dreier seg blant annet om Husbanken, Direktoratet for byggekvalitet, og Husleietvistutvalget. De to mest sentrale departementene i regjeringen når det gjelder plan- og bygningsloven og tomtepolitikk er Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Staten må også forholde seg til avtaler med andre europeiske land, som for eksempel EØS, NATO og FN, i tillegg til de nordiske avtalene som Norge er en del av.

3.4.2 Kommunens rolle

Tilrettelegging for nybygging ved hjelp av arealplanlegging og byggesaksbehandling, er en del av kommunen og fylkeskommunens oppgaver. Kommunen har også ansvar for hva og hvor mye som skal bygges, og skal sikre at arealene er utnyttet med hensyn til miljøet og på best mulig måte for alle. Heri ligger et ansvar for infrastruktur i form av kloakk, vann, veier, offentlig transport og grønne områder. I Ski kommune er utviklingen av tomter nesten stoppet helt opp, og spørsmålet er om svaret er å hente i endringen av kommunens rolle de seneste år.

Kommunens rolle i tomteforsyningen er blitt mye mindre i de senere år. Før kjøpte kommunen opp tomter og la til rette for infrastruktur. Dette var gunstig for kommunene på grunn av konsesjonsfritak på salg av dyrket mark. Etter konjunkturedgangen omkring 1980, hvor etterspørselen etter nybygg gikk ned, ble de fleste av kommunens tomteselskap nedlagt og strukturen i tomtemarkedet endret seg. Tomtetilgangen ble mer overlatt til det private markedet. I 2002 kom en lovendring som fjernet kommunens fordeler ved tomteoppkjøp. Dermed ble detaljplanleggingen overført til de private aktører. Nå er kommunens rolle å regulere og planlegge arealer, mens ansvaret for å skaffe tomter og initiere muligheter på tomtene hovedsakelig ligger hos de private i markedet hovedsakelig. (*NIBR 2011:31*) Boligbyggingen i Ski styres gjennom rekkefølgebestemmelser hvor teknisk og sosial infrastruktur må være på plass innen nybygging. (*Kommuneplan 2011-2022*)

I en NIBR-rapport (2008:34) er begrunnelsen for det offentlige rolle i regulering av boligbygging forklart blant annet ved noe som kalles trengselskostnader. Er det ikke kontroll med reguleringen av arealene kan det føre til at grønne områder utbygges uten hensyn til samfunnets beste. Private aktører vil bygge flest mulig boliger og dette fører til økt trafikkbelastning; dette må reguleres av det offentlige for å skape balanse. En annen faktor som taler for offentlig regulering kan også være for lav boligbygging fordi grunneiere holder tilbake arealer for å få høyere pris. I Ski kommune er det stikk motsatt tendens vi ser, hvor grunneierne presser på kommunen for å få lov til å imøtekomme markedets etterspørsel.

Videre i oppgaven er fokus rettet mot kommunens oppgaver i forhold til arealplanlegging og med hensyn til hvilke virkemidler de har overfor det private markedet. I forhold til Ski kommune er det viktig å se på samarbeidet mellom de ulike aktører for å se om det er flaskehals i tomtetilgangen. Tilgjengeligheten på arealer er også en viktig faktor for hvor byutviklingen lokaliseres. Det er viktig at kommunene legger det grunnleggende arbeid ned i

planprosessene for å fange utbyggernes interesse. Om det skjer en utvikling er avhengig av om kommunene og markedet deler den samme visjon, og om det er en god overordnet transportplan. Dette krever at det er et godt samarbeid og en god kommunikasjon mellom kommunene og grunneiere (*NIBR 2011:21*).

3.4.3 Utbygger, eiendomsutvikler og grunneier

Utbyggere, eiendomsutviklere og grunneiere er den private delen av eiendomsmarkedet, og disse aktørene vil ofte bevege seg i et grenseskille mellom offentlig regulering og markedstilpasningsmekanismene. Eiendomsutviklere, utbyggere og grunneiere må forholde seg til regelverket og selv innsende forslag til behandling for å få offentlig godkjenning. Eiendomsutvikler har en viktig oppgave med å skaffe frem den nødvendige tomtegrunn til å imøtekomme markedets behov og etterspørsel (*Kristoffersen & Røsnes 2009*). Stopper denne prosessen opp et sted et sted i utviklingen så det ikke er noen tomter å tilby i markedet, byr det på problemer som vi ser senere i avhandlingen.

Boligmarkedet er styrt av mekanismene i markedet, som i store trekk er tilbud og etterspørsel. Tilbudet av tomter er styrt delvis av grunneiere, og delvis av kommunen, dersom kommunen eier noen egne tomter, mens etterspørselen av tomter styres av utbyggere, private utbyggere og eiendomsutviklere.

Grunneiers forhold til fast eiendom er en fast forankret rett i Grunnloven. Det er likevel en del begrensninger på grunnretten som for eksempel reguleringsvedtak i strid med ønsket bruk av eiendom eller ekspropriasjonsvedtak. Eiendom er nødvendig for at det skal skje en utvikling i byer og tettsteder enten det dreier seg om fortetting og transformasjon av eksisterende bygg eller nybygging på jomfruelig mark (*Kristoffersen & Røsnes 2009*). Det er derfor også viktig å se på grunneieres holdninger til tomtetilgangen og tilrettelegging for utvikling av tomter til nybygging.

I Norge, som et unntak fra de fleste land i Europa, er det lov for private å gi forslag til reguleringsplanene. Dette resulterer i at private forslag som regel er gjennomtenkt med hensyn til etterspørsel og økonomi og er drevet av ønske om profitt. De blir fulgt opp av byggeplaner på grunn av private interesser i selve utbyggingen av arealet det er fremmet planforslag om. Det er nødvendig å få reguleringen på plass, fordi den utgjør en risiko for utvikler i forkant av utbyggingen. Dette kan kreve både tid og ressurser for både utvikler og kommune (*St. meld. 12, 2012-2013*). Tidsaspektet oppfattes ulikt av de forskjellige aktører og eiendomsutvikling vil kunne oppfattes som kortsiktig i sammenligning med langsiktige offentlige samfunns mål. Skal det oppstå langsiktighet i eiendomsutviklingen, inngår den kortsiktige profittsøkende aktiviteten som en del av et lengre investeringsperspektiv (*Børrud 2005*). I forhold til Ski er tidsaspektet en omdiskutert del av boligbyggingen og

eiendomsutviklingen, som vi skal se senere i avhandlingen.

Reguleringsprosessen setter tidsmessige og regelmessige begrensinger på handlingsfriheten til aktørene (*St. meld. 12, 2012-2013*). Dette er en velkjent situasjon i Ski. Utbygger og utvikler er de som sitter på majoriteten av tomter i Ski tettsted. Det gjør dem til sentrale aktører i tomteutviklingen. Derfor er det viktig å forstå totemarkedsmekanismene, og blikket rettes derfor mot dem i de neste avsnittene.

3.5 Tomtemarked og utbyggingsrisiko

Det er mer enn bare betalingsvilje som bestemmer om utvikler og grunneier samarbeider. Det er mange faktorer som påvirker samhandlingen mellom aktørene og mekanismene i tomtemarkedet. Spillteorien kan i denne sammenhengen gi innsikt i hvorfor offentlige planer og reguleringer er nødvendige. Er det flere aktører i den samme handlingssituasjon, kan resultatene analyseres ved å se på deres grad av involvering, potensielle resultater, resultater som direkte følge av situasjonen, utfallet av situasjonen og kontrollen i situasjonen (*Ostrom 2005*).

Ut fra handlingene til eiendomsmarkedets aktører kan de viktigste variabler forklares gjennom menneskene som aktører og beslutningstakere. Det viktigste aspektet å rette fokus mot i Ski tettsted er derfor Ski kommune som formell beslutningstaker på den ene siden, og grunneierne/utbyggerne som uformell institusjon på den andre. Hovedpoenget er at spillerne sammen kan bidra til at situasjonen, når spillet er forbi, er bedre for den enkelte og samfunnet sett som hele. Likevel kan enkelte komme ut av situasjonen med stor gevinst fordi de valgte ikke å samarbeide. Dersom utbyggerne får det som de vil, vil det bli overflod av det som gir høyest avkastning å bygge. Aktørene i en uformell institusjon vil ofte ta valg basert på rent egoistiske analyser av situasjonene, som for eksempel høyest mulig profitt.

Vil for eksempel utbyggerne bygge forretningslokaler fordi det gir høyest avkastning, vil noen kanskje lykkes med å overbevise kommunen om at omregulering er fornuftig. Dersom alle får lov til å omregulere, vil det både bli overflod av forretningslokaler med tap for mange utbyggere, samtidig som det vil bli mangel på boliger; dermed blir det mindre arbeidstgere og kunder for bedriftene. Det samlede resultat av at alle går etter den mest profitable form for utbygging kan være at alle kommer dårligere ut enn de kunne ha gjort med et organisert samarbeid. Løsningen på slike problem ligger egentlig i utjevning av utbyggingsgevinster, som må være en del av et samlet reguleringsforslag som også gir plass til offentlige tiltak og infrastruktur som alle tjener på. Det gjelder for kommunen å regulere til beste for samfunnet som helhet så gevinstene for utbygging blir fordelt jevnt mellom alle spillerne.

Institusjonsteorien viser hvordan mennesket vil ta valg for enten fremme å eget eller andres beste. I forhold til Ski skal vi senere se på hva markedssituasjonen for tomter er i forhold til bolig og næring, og hvilke faktorer som utgjør den største risikoen for aktørene.

3.5.1 Tomtemarkedsmekanismene

Tomtemarkedet er en del av den konteksten som aktørene beveger seg i, og vi retter nå oppmerksomheten mot de mest sentrale påvirkningsfaktorer for tomtemarkedet generelt og ser hvilke faktorer som er gjeldende for Ski. Tomtemarkedet og reguleringsprosessene har stor betydning for hvor mye, og hvor, det blir bygd (*Nordahl, Boligmarked og boligpolitikk*). Det er lite opplysninger om tomtepriser og tomtetilgang tilgjengelig. Dette bekreftes i notat fra (*Bærug, Hegstad & Steinsholt 2005*).

Et marked er rent teoretisk styrt av tilbud og etterspørsel, og har et perfekt likevektspunkt. I praksis er tomtemarkedet ikke et perfekt frikonkurransemarked, men er påvirket av eksterne faktorer og offentlige reguleringer. Eiendomsmarkedet, som kan defineres som bebygd og ubebygd grunn, er blitt profesjonalisert på grunn av endringer i trendene for eiendom de seneste årene. Dette skyldes at både forvaltning og utvikling av eiendom er blitt en egen profesjon og at nybygging ofte skjer på allerede bebygde arealer og ikke lenger på jomfruelig mark. Den arealmessige status som er forskjellen mellom ønsket bruk på tomten og gjeldende regulering er ofte førende for aktørens handlinger. Tilbudssiden for tomter har fysiske begrensinger og muligheter alt etter reguleringsstatus, størrelse, beliggenhet, eierskap og sentralitet. Etterspørselssiden er påvirket av de eksterne faktorer som er diskutert tidligere i avhandlingen. (*ECON-rapport nr. 2005-055*).

Det påpekes i ECON-rapporten (*nr. 2005-055*) at i pressområder er tomtepriser en viktig del av hele prisen for en nybygd bolig. Det er nesten ingen informasjon om priser på tomter tilgjengelig i offentlige registre fordi det ofte er private avtaler som ligger til grunn for kjøp og salg av tomter. Etterspørselen på tomter henger nøye sammen med boligetterterspørselen. Dette er tydelig i Ski hvor det er lite av både boliger og tomter for salg i markedet.

I mange kommuner er det til tross for adekvat regulering av tomter ikke noen forklaring på hvorfor det ikke bygges nok boliger. Det kan henge sammen med at det ikke er noe å tjene på å bygge på de tilgjengelige tomter, eller at antallet tomter som er regulerte er for lavt og derfor ligger på et veldig høyt i prisnivå. Det kan også være en årsak at grunneiere vil vente med å selge eller utvikle tomten sin i påvente av bedre tider og forventning om fortsatt prisstigning i markedet. Dette sammen med det faktum at fast eiendom i seg selv har en forventet prisstigning uten man utvikler tomten videre, er også en grunn til at det er så få tomter i markedet (*Byggje-bu-leve*).

I Ski tettsted er det ikke mangel på vilje til utbygging selv om tomteprisene er høye. Dette tyder på at det er en forventet høy avkastning på ferdige boligbygg. En medvirkende årsak er sannsynligvis forventingen om et bedret infrastrukturtilbud. Nesten alle sentrumsnære områder er enten allerede kjøpt opp, eller er tilknyttet opsjonsavtaler om oppkjøp. For få ferdigregulerte tomter er en av årsakene til at utviklingen stopper opp i Ski tettsted. Det er vanskelig å få oversikt over tomtereservene uten å snakke med hver enkelt grunneier. Store aktører eier tomtereserver og har en viss kontroll over nybyggingen. I randsoner rundt storbyene er det vanlig med opsjonsavtaler på visse tomter i påvente av at markedet tar seg opp. Prisene i det urbane boligmarkedet er påvirket av faktorer som reguleringsbestemmelser, arealtilgang og utbyggeratferd på tilbudssiden, i forhold til husholdningenes preferanser, betalingsvilje og reisekostnader til arbeid og nødvendige fasiliteter på etterspørselssiden (*NIBR-rapport 2011:31*). I Ski er det ikke utbyggeratferden som setter en stopper for utviklingen av boligprosjekter.

Slik det ser ut nå fungerer det private eiendomsmarkedet godt. Boligkvalitet og boligdekning har steget på 2000-tallet og frem til nå. Ifølge Nordahl (*Boligmarked og boligpolitikk 2012*) er det flere faktorer som kan forklare mangel på nybygging. Er det den kraftige stigningen i boligprisene, eller er det manglende reguleringskapasitet eller lav produksjon i byggebransjen? Den økonomiske situasjonen kan være noe av grunnen. Mange grunneiere av grunner kan vente med å selge, dersom de har gode og sentrale tomter, i påvente av prisstigning. Strukturen i bransjen er oppstått som følge av ønske om å redusere risiko (*Nordahl, Boligmarked og boligpolitikk 2012*).

3.5.2 Risiko

Utvikleren må forholde seg til økonomisk usikkerhet i form av kapitalomkostninger og usikkerhet i markedstilbudet av samme typen prosjekter. Inntekter for et salg vil alltid komme mye senere enn investeringen i tomten. Dette kan føre til at byggeprosjekter ikke blir igangsatt, og at tomter ikke blir omsatt (*Byggje-bu-leve*).

Myndighetsrelaterte ting som byggetillatelse og byggevilkår og kapitalbehov utgjør en av de største risikoelementer for en utbygger i tomteutviklingsfasen. Dette bekreftes i både norsk og utenlandsk litteratur på området (*Nordahl, Boligmarked og boligpolitikk 2012*).

Et annet risikomoment er også tidsaspektet ved reguleringen og om reguleringens utfall blir lavere enn forventet. I tillegg er *politisk* risiko, som det er kalt i ECON-rapporten (*nr. 2005-055*), et usikkerhetsmoment i form av hva man kan få lov å bygge, når man kan påregne regulering, og hvilke krav som blir lagt til tomten, som for eksempel rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler. Slike aspekter er sentrale for økonomien i prosjektene på grunn av skiftende markedsvilkår over tid og påløpende rentekostnader (*ECON-rapport nr. 2005-055*). I Ski er det et stort usikkerhetsmoment at man ikke vet når reguleringen kan være i orden fordi det ikke er noen tidsfrist knyttet til reguleringsplanene. I tillegg er det dyrt for utviklerne å sitte på tomtene uten å få utviklet dem. Det er heller ikke klart for utbyggerne hva de kan få lov å bygge når reguleringen er på plass, og det er derfor ikke mulig å gå i gang med å planlegge noe.

For utbyggerne er det viktig å ha virkemidler for å redusere disse risikoelementene. Det er derfor i neste avsnitt rettet oppmerksomhet mot risikoreducerende tiltak for utbyggere, og mot hva kommunen eventuelt kan gjøre for å bevare utbyggernes interesser i et presset reguleringsarbeid.

3.5.3 Virkemidler /verktøy

Det er viktig å få oversikt over verktøyene de ulike aktører kan benytte for å få sine byggeprosjekter igjennom, i forhold til å vite hva aktørene i Ski tettsted kan gjøre for å påvirke hverandre og situasjonen. For å se om man kan lære noe av Ski kommune er det viktig å rette blikket mot de virkemidlene som finnes.

Det er tre virkemidler kommunene har til å influere markedet. Disse er: overordnet kontroll på visjoner, økonomien, og tomtene som kontrolleres med reguleringsmyndigheten og PBL. Det er mange som er med på å påvirke reguleringsforslagene. Kommunens planreguleringer er en forutsetning for utvikling, men fungerer ikke som drivkraft for utvikling. Kommuneplanens arealdel er et viktig verktøy for kommunen i byutviklingen. Kommunens rolle som katalysator og samordnende instans for vekst er forankret i PBL 2008. Dette er spesielt viktig for områder med mange eiere. Utbyggingsavtaler er brukt som verktøy for å få til en samordnet utvikling av tomtene i kommunen. De muliggjør prosesser og bidrar til å styre det som skal bygges, og utformingen og innholdet i det, og fungerer som en link mellom markedsaktører og myndigheter. De danner dermed rammen for markedsaktørens bidrag i produksjonen. I reguleringen kan myndighetene fastsette hvilke krav som utbyggerne må oppfylle for å sikre at rekkefølgebestemmelser og kvalitetskrav blir oppfylt (*NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA 2007*).

Er en tomt lite byggemoden er det enkelt for grunneier å gi opsjon på arealet. Dette gir en utvikler muligheter til å utvikle tomten, og eventuelt fremlegge planforslag, uten å legge for mye ressurser i tomten inntil eventuelle byggemuligheter er utredet (*ECON-rapport nr. 2005-055*).

I Ski kommune er det mange grunneiere som eier forskjellige tomter i utviklingsområdene. Kommunens planreguleringer som forutsetning for utvikling er ikke i orden ennå, og dette gjør at selv om det er eiendomsutviklere og /eller grunneiere med vilje og drivkrefter til å få til utvikling, stopper det opp ved reguleringene. Utbyggingsavtaler er et virkemiddel som er benyttet i Ski for at aktørene kan få prosjekter igjennom.

Hvorvidt det skjer en utvikling er avhengig av om kommunene og markedet deler den samme visjon, og om det er en god overordnet transportplan. Dette krever at det er et godt samarbeid og en god kommunikasjon mellom kommunene og grunneiere (*NIBR 2011:21*). På dette punkt kan de fastslås at kommunen og de fleste grunneiere/utviklere i Ski kommune er enige om at det faktisk eksisterer et samarbeid, og de fleste er åpne for å samarbeide for å få til en god utvikling. Likevel er det noen informanter som ikke er fornøyd med samarbeidet og mener at konflikter oppstår som følge av mangel på samarbeid. I kommuneplanen er det uttrykt ønske om god dialog mellom aktørene omkring mål for boligpolitikken, og at kommunene skal være pådriver for boligvekst og private reguleringsforslag kommer igjennom. Agglomerasjonsteori om klynger og samarbeid ved kunnskapsdeling på internt mikronivå kan også forklare viktigheten av samarbeid. (*Porter 1998*). Porters diamantmodell kan også forklare hvordan samarbeid fungerer mellom aktører (*Porter 2000*). Vi skal rette blikket mot samarbeidsforholdene i forhold til Ski senere i avhandlingen.

Samarbeid er viktig for å få til planlegging, og Amdan hevder at i stedet for å skjule og overse konflikter bør planleggere fokusere på å få konfliktene brakt frem for dagen til forhandling og mekling (*Amdan, Utfordringer for norsk planlegging 2012*). Kommunen kan sette fokus på samarbeid mellom tomteeiere i sentrale forhandlingsposisjoner, og skape infrastruktur for å tilrettelegge for et attraktivt boområde for å unngå markedssvikt. Men det er vanskelig å se hva som skjer i boligforsyningen når hele boligmarkedet er markedsstyrt. Tomtefremskaffelse er blitt et privat foretagende, og det er ikke lett å vite hvor store tomtebankene er og om de påvirker prisene på tomter.

3.5.4 Fortetting og transformasjon

Staten ønsker i sin fortetningspolitikk innebærer at all ny boligbygging bør skje i tilknytning til de regionale knutepunktene, som Ski er, og helst i en radius innen 500 meter fra stasjon, sekundært 1000 meter fra stasjonen (*Regjeringen.no 2009*). Ski kommune er nå i den situasjon hvor markedet for boliger er under stort press. Når et område er i vekst vil det skje en fortetting og transformasjon som følge av blant annet utbyggernes interesse, grunnet de høye prisene i boligmarkedet og næringsmarkedet. Fortetting skjer også ved utskifting av for eksempel næringsområder som er utrangert bruksmessig eller økonomisk og som nå kan ombygges til boligområder (*Barlindhaug, Boligmarked og boligpolitikk*). Det er likevel dyrere å bygge mellom eksisterende bebyggelse enn å bygge i et nytt strøk. Det vil være forskjell på prisene alt etter hvor arealene er plassert i forhold til sentrum. I Ski sentrum spesielt er det nødvendig å utnytte arealene bedre. Det er bygget noen bygg som ikke utnytter plassen optimalt med tanke på den forventede utviklingen. Eksempler er XXL og Europrisbyggene i Ski sentrum.

Fortetting i en by forstås som at det blir en mer effektiv bruk av arealene i de eksisterende bebygde områder. Bruker man fortetting som byutviklingsstrategi, bygger man opp om en naturlig endringsprosess som skjer av seg selv når byer vokser (*Børrud 2005*). I Ski ser vi at den naturlige endringsprosessen er stoppet helt opp, og det er det som blikket rettes mot senere i avhandlingen. Det finnes tre endringsprosesser som Børrud refererer til. Det er (1) tomtedeling, som er fortetting av småhusområdene, (2) utvidelse av randsonen i byen og (3) prosjektbasert byutvikling.

Det bør være mange nye boligprosjekter i kommuner med stor befolkningsvekst. Fortetting og nybygging bør stå i forhold til befolkningsveksten. Byggegrunn innenfor byggesonen er en utfordring for områder i vekst (*NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA 2007*). Det er ikke mange nybyggingsprosjekter i gang i Ski, selv om det er nok av arealer som både kan fortettes og transformeres innenfor byggesonen.

3.6 Lovverket rundt arealplanleggingen

Lovverket er en viktig del av det formelle institusjonelle rammeverket som alle aktørene skal forholde seg til. Loven legger føringer for og setter krav til valgalternativene. For å se om lovverket har noe å si for flaskehalsene i tomtetilgangen rettes blikket mot de mest sentrale elementer i arealplanleggingen. Plan- og bygningsloven er det viktigste verktøy for myndighetene, men jordloven og naturmangfoldloven har også innflytelse på arealplanleggingen og vil gis en kort omtale. Under ses en tabell som viser nivåene i myndighetenes planredskaper med hjemmel i plan- og bygningsloven.

Nivå	Retningsgivende	Mellombels bandlegging	Bindande arealplanar
Nasjonalt	Nasjonale forventingar, pbl § 6-1 Statlege planretningslinjer, pbl § 6-2 Sentral godkjenning av regional planstrategi, pbl § 7 – 2, andre ledd	Statlege planavgjerder	Statleg arealplan
Regionalt	Regional planstrategi, pbl § 7 – 1 Regional plan, pbl kap 8	Regional planavgjerd, pbl § 8 – 5	
Lokalt	Interkommunalt plansamarbeid, pbl kap 9 Kommunal planstrategi, pbl § 10 – 1 Samfunnsdelen i kommuneplanen, pbl kap 11, jf. § 11 – 2	(er del av bindande planar)	Arealdelen i kommuneplanen, pbl kap 11, jf. § 11 – 5 Reguleringsplan, pbl kap 12

Figur 6: Planleggingsredskapene i plan-og bygningsloven

Kilde: Byggje-bu-leve, Regjeringen.no

Planleggingsredskapene er også en del av rammen rundt tomtetilgang som kan forklares ved hjelp av institusjonsteori. En del av arealplanleggingen er kontrollert ved hjelp av matrikuleringsystemet i Norge. Her blir eiendomsrettighetene beskyttet, og informasjon om eiendomsrettigheter blir gjort tilgjengelig. I det eiendomsfaglige perspektiv fungerer institusjoner som rammen rundt et todelt system som består av et eiendomsregime og et reguleringsregime. Det er viktig for effektiviteten at denne rammen eksisterer. Arealressurser er et knapt økonomisk gode, og jordpolitikk, jordskifte, matrikulært arbeid, ekspropriasjon, offentlig planlegging og styring av arealbruk er en viktig del av det institusjonelle rammeverket innen eiendom. Eiendomsretten og det offentlige makt til å gripe inn i den er en institusjon i seg selv (*Sevatdal & Sky 2003*).

3.6.1 Historikk mht. arealplanleggingslovgivningen

Grunnlaget for følgende plan- og bygningslover ble lagt i bygningsloven av 1924 og gjaldt bykommunene i Norge. I 1965 ble bygningsloven tilført plannivåer som gjaldt for hele landet, og nivåene omfattet regionplan, generalplan og reguleringsplan. Kommuneplanlegging inneholdende arealplandel var da det viktigste planleggingsverktøyet. Det ble dermed mer system i planleggingen av arealbruken i Norge. Reguleringsbestemmelser angående utnyttning av grunn og bebyggelse ble innført ved denne loven. Man måtte søke om bruksendring. Kommunen fikk ekspropriasjonsrett til forskjell fra 1924-loven hvor det var departementets ansvar. Fylkesplanlegging ble mer alminnelig omkring 1973 (*Langdalen 1994*).

I 1985 ble bygningsloven til plan- og bygningsloven og det ble tilført rammer for planleggingsprosessen, selve planen, rettsikkerhet for de involverte parter, saksbehandlingsregler og ansvarsfordeling. Den største forskjell fra 1965-loven var plandelen som ble tilføyd, og at generalplanen ble omdøpt til kommuneplan inneholdende langsiktig planlegging, og en arealdel med arealformål som hadde bindende virkning. Endringene i plan- og bygningsloven de siste 10 årene har gitt kommunen rammer for virkemidlene de har nå. I 2003 og 2006 ga endringene kommunene pålegg om rask og forutsigbare svar fra kommunen på markedets forslag. I 2008 fikk kommunene styrket myndigheten sin i regulerings spørsmål og kan nå kreve samarbeid fra utbyggerne (*Ness, Os, Sandvik, Skaaraas, Pedersen 2010*).

3.6.2 Lovendringer i plan- og bygningsloven

I 2003 ble det krav til tidsfrister for planforslag inkludert i plan- og bygningsloven. Dette kom på grunn av at det er en tidkrevende prosess å komme fra reguleringsstadiet til endelig utbygging. Det ble også mulig for regionale etater å fremme innsigelser til reguleringsplanen, og i tillegg, om det var noen innsigelser på statlig nivå, å fremme disse tidligst mulig i planprosessen. Konesjonsloven ble også endret, og kommunene hadde ikke lenger fritak for kjøp av eiendommer som ikke var en del av kommuneplanen.

I 2006 kom det begrensinger på bruken av betinget utbyggingstillatelse. Endringen omfattet hvilke rekkefølgebestemmelse kommunen kunne stille som krav til utbygger, og forhindret dermed at kommunen stiller urimelige krav. Kommunen kunne ikke lenger stille krav om utbygging av for eksempel skoler og barnehage, men de kunne kreve at det skulle være nødvendige tiltak som utbygger måtte oppfylle (rekkefølgebestemmelser) (*Ness, Os, Sandvik, Skaaraas, Pedersen 2010*).

I loven av 2008 kom nye verktøy for kommunen til å kreve samarbeid fra utbyggere, og kommunens rolle er blitt sterkere som initiativtaker i reguleringsprosessene. Kommunene fikk rett til å kreve samarbeid mellom grunneiere og til å kreve hele områder regulert i sammenheng (områderegulering), samt å avvise regulering for enkeltstående eiendommer (*NIBR-rapport: 2011:21*).

Endringene i plan- og bygningsloven har ifølge utbyggerne i NIBR-rapporten (*2011:31*) ført til knapphet på tomter, lange uforutsigbare planprosesser, dyrere krav til boligkvalitet og en forventning fra kommunen om at utbygger ordner infrastrukturen. I fremtiden vil det være nødvendig for alle aktørene å ha oversikt over de forskjellige rollene i tomteutviklingsprosessene. Det er viktig å vite hvem som har ansvar for hva, så markedet blir forutsigbart for både utbyggere, kommunen og grunneierne. I forhold til case-studiet har fokus blitt rettet mot endringene i plan- og bygningsloven, og om de er en medvirkende årsak til knappheten på tomter i Ski kommune.

3.6.3 Plan-og bygningsloven av 2008

Det er viktig for å forstå hva aktørene må forholde seg til, og de institusjonelle rammevilkår som eksisterer i arealplanleggingen og i boligpolitikken. Den gjeldende plan- og bygningsloven er en prosesslov som danner rammen for hvordan det skal tas beslutninger, hvilke aktører som har rett til beslutte hva og hvilke informasjoner beslutningene skal bygges på.

I lov om plan-og byggesaksbehandling av 2008 ble det mer fokus på en bærekraftig utvikling for nåværende og kommende generasjoner i hele Norge , jf. § 1-1 og Grunnloven § 110b. Den største endringen var planbestemmelsene og ønsket om å ivareta nye behov i samfunns- og arealplanleggingen.

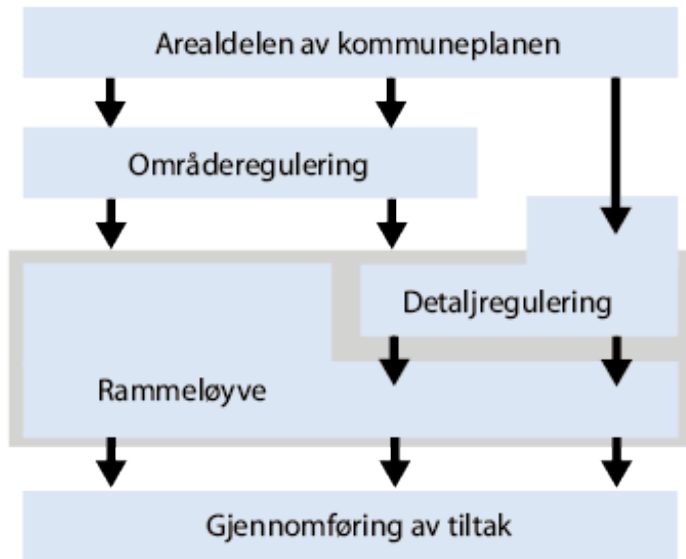
Loven gjelder for hele landet og krever at kommunen utarbeider en plan for arealbruken i kommunen. Det offentlige har i plan- og bygningslovgivningen et verktøy for å regulere fast eiendom og kontrollere bygningsbransjen. I reguleringsretten er kommuneplanens arealdel og reguleringsplanen sentrale planleggingsverktøy for myndighetene. Planene er bindende for grunneierne og er dermed med på å legge føringer for bruken av arealene. Kommunene står fritt til å utføre dem som de vil. Loven oppstiller rammene ved uttømmende å angi hvilke arealformål kommunen kan anvende. Det er imidlertid opp til kommunen å bestemme hvilket formål som skal brukes (pbl. § 11-1). Det er åpnet at for kommunen kan bruke konsulenter og konferere med de ulike aktørene i kommunen. Bruk av konsulenter kan også ses som et virkemiddel som kommunen kan ta i bruk.

3.7 Reguleringsprosessen i Norge

Kommunens planadministrasjon og forskjellige fagetater vurderer de private forslag som stilles av utbygger, i henhold til plan- og bygningsloven §3-2. Dette overveies i samarbeid mellom partene før forslaget videresendes til politisk vurdering og godkjenning. Er en reguleringsplan godkjent er dette juridisk bindende for partene. Derfor er en ferdig godkjent reguleringsplan et viktig dokument for utbyggere, og fungerer som sikkerhet for kapitalreisninger. Heretter kan vurderingene i forhold til konkrete bygg begynne. Det kan også gis betinget regulering, som innebærer en rekke krav kommunen kan be utbygger å oppfylle for å få godkjent reguleringen i kommunen (*NIBR-rapport 2011:31*).

I 2008 ble det vedtatt ny plan- og bygningslov. Reguleringsplanen ble oppdelt i typer, som detaljregulering og områderegulering. Områdereguleringen skulle kommunen ha ansvar for at ble utført. Områdereguleringen gir kommunene et verktøy til å gi retningslinjer for arealbruken på juridisk bindende nivå. Detaljreguleringen skal ha utgangspunkt i enten områdeplanen eller kommuneplanen. Det gis en tidsramme på 5 år til utbyggerne for å sette i gang prosjektet, ellers bortfaller planen. Det kom også krav om grunneiersamarbeid og hensynssoner, og arealbrukskategoriene ble forenklet. De private kan fortsatt fremme forslag til planene (*NIBR-rapport 2011:31*).

Med den nye loven er kommunedelplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan erstattet av områdeplan og detaljplan for å forenkle prosessene. Områdeplanen er kommunalt ansvar, men detaljplanen kan fremmes av både private og offentlige interessenter. Det mest interessante for problemstillingen min er områderegulering og detaljregulering, fordi det er overgangen fra den tidligere plan- og bygningsloven til den nye som har skapt problemer i Ski.



Figur 7: Prosessen fra plan til byggesak

Kilde: St. Meld. 28, Regjeringen.no

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/stmeld/2011-2012/meld-st-28-20112012/6.html?id=685260>

Planlegging i praksis er problemfylt, på grunn av at utbyggingen nå er ønsket holdt innenfor dagens byggesone med fortetting og transformasjon av eksisterende bebyggelse. Dette gir en komplisert og fragmentert eierstruktur som gir kommunen en stor oppgave. Dette har ført til at forhandlingsformene mellom utbygger, grunneiere og kommune er blitt komplekse og faglig krevende, og gir spesielt kommunen en rolle som tilrettelegger for privat utbygging. Rammene i arealplanleggingen kan gi utbygger forutsigbarhet, eller på den annen side virke rigid og lite fleksibel. Er byggesaken i strid med reguleringsplanen vil det medføre krav om omregulering (*Falleth & Saglie, utfordringer for norsk planlegging 2012*). Kommunene som tilrettelegger for private grunneiere i Ski kommune er et omdiskutert tema som vi ser nærmere på senere i avhandlingen.

3.7.1 Områdeplan PBL §12-2

Områderegulering utføres av kommunen og er delt i område og detaljregulering. Det utarbeides for et større område med flere eiendommer. Loven gir rett til at andre enn kommunen utformer planforslag. Områderegulering er et nytt verktøy for kommunen til å gi konkrete retningslinjer i et område. Det er en juridisk bindende plan for arealbruk som er uten tidsbegrensing. Detaljeringsgraden bestemmes utfra behovet. Prosessen er kompleks med mange krav til dokumentasjon og informasjon (*NIBR-rapport: 2011:21*).

Hensikten med områdeplaner er at man har en mer fleksibel plan som kan omfatte store trekk og detaljer på samme tid. Kommuneplanens arealdel angir hvor det skal utarbeides områdeplan. Områderegulering skal utarbeides når en plan får stor betydning for igangsatt virksomhet.

I NIBR-rapport (*2011:31*) påstås det at det er mange som mener områderegulering, i stedet for reguleringsplan, er en ny flaskehals i kommunen. Det fører til at kommunen får for mye å gjøre i forhold til arbeidskapasiteten i kommunen, og informantene mente det var behov for utbyggernes kompetanse på detaljnivå. I rapporten mente informantene at 5 års frist var alt for kort tid og at denne burde utvides. Dette er konsistent med det jeg har opplevd i Ski kommune om områdereguleringene som den største flaskehalsen for utviklingen.

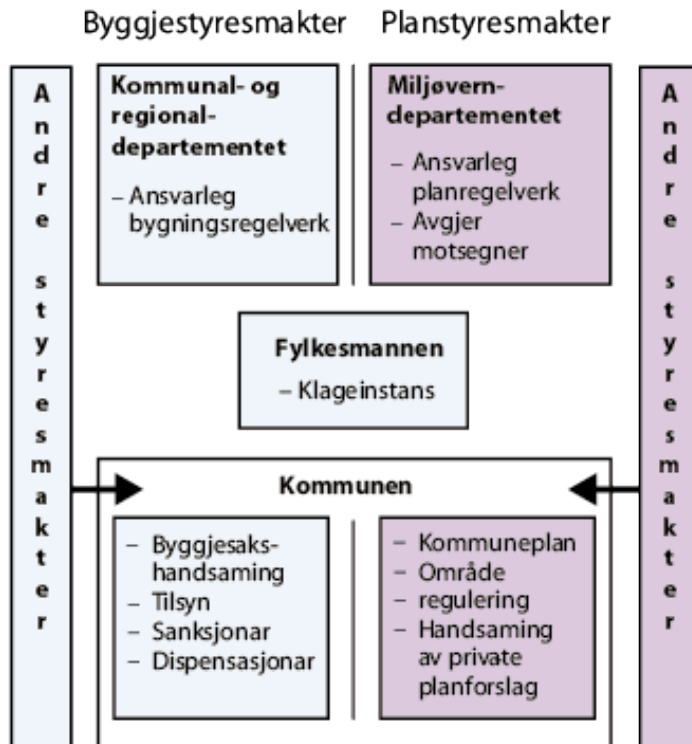
3.7.2 Detaljregulering PBL § 12-3

Detaljregulering skal hjemles i enten kommuneplanen eller områdeplanen. Det er en tidsbegrensning på 5 år som gjør at byggetiltaket faller bort dersom planen ikke er utført innen dette tidsrommet (*NIBR 2011:21*).

Detaljregulering er en detaljert plan for enkeltområder eller bygge- og vernetiltak. Det er tillatt for andre myndigheter, private tiltakshavere, organisasjoner og andre interessenter å utarbeide forslag til detaljregulering. Er forslaget privat initiert må det følge rammene i kommuneplanens arealdel og områdeplan. Forslagene utarbeides ofte som grunnlag for konkrete tiltak. Det ble bemerket at de nye kravene om at områdeplan og detaljplan skal utarbeides av fagkyndige ikke er hensiktsmessig (*OT. PRP. Nr. 32 2007-2008*).

Reguleringsplaner og bebyggelsesplaner er i den nye plan- og bygningsloven erstattet med detaljregulering. Detaljreguleringen skal ha utgangspunkt i enten områdeplanen eller kommuneplanen. Det er krav om grunneiersamarbeid og hensynssoner, og arealbrukskategoriene er forenklet (*NIBR 2011:31*).

Endringene i plan- og bygningsloven i forbindelse med område- og detaljregulering har ifølge utbyggerne i NIBR-rapport (*2011:31*) ført til knapphet på tomter, lange uforutsigbare planprosesser, høyere og dyrere krav til boligkvalitet og en forventning fra kommunen om at utbygger ordner infrastrukturen. I framtiden vil det være nødvendig for alle aktørene å ha oversikt over de forskjellige rollene i tomteutviklingsprosessene. Det er viktig å vite hvem som har ansvar for hva, så markedet blir forutsigbart for både utbyggere, kommunen og grunneierne (*NIBR 2011:31*). Endringene i loven har hatt den effekt i Ski at det er ført til lange planprosesser som har igjen ført til mangel på ferdigregulerte tomter.



Figur 8: Byggjestyresmakter og Planstyresmakter

Kilde: St. Meld. 28, Regjeringen.no

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/stmeld/2011-2012/meld-st-28-20112012/6.html?id=685260>

3.7.3 Jordvern

Arealforvaltningen ivaretar bruk og bevaring av alle slags arealer og naturressurser. Derfor er vern av disse ressursene og interessen rundt jordvern viktig å se på. I de siste 50 årene er store arealer med tidligere jordbruk blitt omdisponert. Dette er verdifulle matproduksjonsarealer. Det er et problem i utbyggingen rundt de store byene og tettstedene at arealreservene nedbygges. Det er bare omkring 3 % av det samlede arealet i Norge som er dyrket mark. Norge trenger alle disse arealene til matproduksjon på lang sikt. Jordvern er derfor blitt et tema i arealplanleggingen på lik linje med transportsystemer, infrastruktur, grønne arealer og kulturminnevern (*St. Meld. 9 2011-2012*). Landskapet er en del av den norske kultur og natur som er av stor nasjonal interesse. Derfor er vil det lett oppstå interessekonflikter i forhold til vern versus bruk (*Nystad 2010*).

Miljøverndepartementet og landbruksmyndighetene er øverste organer når det gjelder jordvern, men det er kommunenes ansvar å ivareta jordverninteressene etter plan-og bygningsloven og jordloven (Miljonare.no 2013). Dyrket jord i Norge utgjør en svært liten andel av det samlede areal på grunn av klimaet og topografien i landet. Spredt utbygging og dispensasjon på den mest verdifulle matjorden må strammes inn. Fylkesmannen har innsigelsesmyndighet i spørsmål angående omdisponering for å sikre at enkeltkommunene ivaretar den nasjonale føringen på området gjennom planlegging og forvaltning. Det er i denne anledning et ønske om bedre samarbeid på tvers av kommunegrensene for å sikre gode utbyggingsmønstre og arealutnytting. I den nye PBL er det innført arealformålssoner som en del av det å ivareta jordressursene (pbl. §12-5 pkt. 5).

Jordvern har også vært diskutert i media i den forstand at jordverninteresser stopper for boligbygging i pressområder. Boligbygging som del av kompakt byutvikling, kan føre til at jordverninteresser må vike ifølge Miljøvernminister Bård Vegar Solhjell (SV). Likevel er dette noe som må vurderes i hvert enkelt tilfelle (*Nationen 2013*).

Trenden når det gjelder jordvern og byutvikling er at det ikke planlegges store byutviklingsprosjekter på jordbruksarealer utenfor byene, men man forsøker i stedet å fortette innenfor bygrensen, slik at jordvernet har fått et lite pusterom. Eva Falleth mener, i en kronikk, at når bønder ikke går sterkt inn for jordvern smitter dette over på lokalpolitikkerne. Jordvernet sikres best, når andre aktører går inn for det, i kombinasjon med andre

vernekategorier som naturvern og vern av friluftsinnteresser. Landbruksjord er mest truet når det ikke er flere områder innenfor bysonen som kan fortettes (*Falleth 2011*).

I Ski kommune har kommunen vært veldig tro mot rikspolitiske føringer om jordvern, og vært føre vår i forhold til dette (Saksbehandler 1). Det er et mål i kommuneplanen å oppfylle de nasjonale målene om å halvere omdisponeringen av dyrkbar jord og ikke bebygge dyrket mark før alt annet er fortettet og transformert innen byggegrensen. I langsiktige utbyggingsplaner skal jordvern, og andre naturvern veies nøye opp mot tettstedsvekst- og utvikling. I en artikkel om "den grønne byen" er det et mål i byutvikling å fortette slik at man kan la bilen stå dermed blir byene "grønnere", dette er understøttet i Norsk transportplan (*Nystad 2013*). I tillegg er det et ønske å bevare naturmangfoldet og benytte grønne arealer til å gjøre tettstedet attraktivt for befolkningen. Jordvernet ser altså ut til å stå sterkt i Ski kommune, og blikket rettes mot holdningene rundt jordvern senere i avhandlingen.

3.7.4 Ekspropriasjon

Ekspropriasjon er en del av det institusjonelle rammeverket, og er et verktøy for myndighetene til å sikre samfunnet viktige arealressurser. Grunnlaget for å kreve ekspropriasjon finnes i lov om uregning § 2, plan- og bygningsloven og veiloven. Generelt er ekspropriasjon et verktøy som ikke ønskes brukt i for stor grad. Dette er på grunn av de store kostnadene både økonomisk og politisk knyttet til bruken av det. Ordet ekspropriasjon har en dårlig klang hos de fleste aktører (*Sevatdal & Sky 2003*). Ekspropriasjon og forkjøpsrett er ikke spesielt aktuelle virkemidler for kommunen og dette begrenser deres makt i markedet (*NIBR 2011:21*). Ekspropriasjon er politisk uaktuelt i Norge i dag (*Nordahl, Boligmarked og boligpolitikk*).

På den andre siden var det i NIBR-rapport (*2011:31*) noen av informantene som ønsket at kommunen ville benytte seg av ekspropriasjonshjemmelen i større grad. Det stikk motsatte ønske fremmes av aktørene i Ski kommune. Alle aktørene var enige om at ekspropriasjon er noe som bør unngås så vidt det er mulig. Å få til en avtale er å foretrekke i alle tilfeller. Kommunen vil helst ikke gjøre bruk av ekspropriasjon som virkemiddel.

3.8 Norge og Europa

Når man ser Norges arealplanlegging i sammenheng med utvalgte land i Europa, ser man at det er de samme faktorer som driver politikken og verktøyene på området. I sammenligningsstudiet *Land Management for Urban Dynamics* er det fokusert på de to hovedområdene arealstyringssystemer og arealpolitikk, og verktøy for store urbane utviklingsprosjekter. Som tidligere beskrevet om Norge er det også i mange land i Europa de samme sentrale faktorer som påvirker arealplanleggingen og tomtetilgangen.

Funnene i sammenligningsstudiet gikk ut på at på det lokale planet er de fleste lands tomtetilgang styrt av den nasjonale konteksten. Konteksten innbefatter blant annet urbane planleggingstradisjoner, arealplanleggingssystemer, areal- og planleggingslover og rollefordeling mellom det offentlige og de private i eiendomsbransjen. I tillegg har faktorer som finansielle støtteordninger i byggebransjen og eiendomsmeklingsbransjens salærer en betydning på det lokale planet. Både muligheter og svakheter på lokalplanet er influert av økonomien, geografien og de sosiale omstendighetene knyttet til de forskjellige regionene. Det er også historiske faktorer, spesifikke verktøy og politikk som sammen med økonomien til husholdningene, etterspørsel etter industri og byens økonomi generelt som er med på å bestemme utviklingen (*Tira, van der Krabben, Zanon, 2011*). Skis geografiske plassering i forhold til Oslo er en faktor som har påvirket arealplanleggingen i stor grad. Dette sammen med sterk befolkningsvekst som nevnt tidligere, og desentraliseringstrendene har gjort Ski til et presset område for boligdekning. Historisk sett har Ski vært sentral for regionen lenge, men de urbane planleggingstradisjoner henger noe etter.

Det ble også på det mer urbane plan funnet at tomtopolitikk, transportinfrastruktur og planlegging av denne, i tillegg til programmer for fornyelse og gjenoppbygging hadde en innvirkning på de forskjellige lands håndtering av arealplanleggingen. I Norge også er dette som er avgjørende for om utviklingen går godt. Det offentliges påvirkningsmakt avhenger av hva slags ekspertise som er til rådighet for å kontrollere tomtebruken (*Tira, van der Krabben, Zanon, 2011*). I Ski kommune er det kommunen som har reguleringsansvaret, mens det er grunneierne som sitter på beslutningsmyndigheten over tomtene og bruken av dem. I tillegg utgjør jernbanens utvidelse en usikkerhet for kommunen i form av håndtering av arealplanleggingen.

3.9 Agglomerasjonsteori – Hvordan et tettsted oppstår

For at et tettsted skal være funksjonelt må alle de ulike aktiviteter som trenges for at agglomerasjonseffekter og skalaeffekter skal skape velstand være til stede.

Agglomerasjonseffekter og skalaeffekter er en følge av fordeler knyttet til et bestemt sted som har gjort det attraktivt for virksomheter å samle seg der. Virksomhetene drar nytte av hverandre ved for eksempel å dele kunder, kunnskap eller ved å ligge på samme lokasjon. I urbane tettsteder, som Ski er et eksempel på, kan tettstedsteori i form av agglomerasjonseffekter og skalaeffekter forklare hvorfor byer oppstår og hvilke faktorer som påvirker utviklingen. Definisjonen på en by er høy tetthet av mennesker, høy grad av inngang til land og høye tomteverdier (*Mills 1972*). Det er høye tomteverdier i Ski kommune generelt, men de er spesielt høye i Ski tettsted. Ski fikk i 2004 bystatus, men er alminnelig kjent som tettsted. Alle byer kan betegnes som tettsteder, men ikke alle tettsteder kan betegnes som byer (*Dale, Selstad, Sjøholt 2002*).

Sentripetale og sentrifugale krefter er med på å bestemme hvor en by oppstår og hvordan den utvikler seg. De mest alminnelige sentripetale krefter er skalaeffekter og agglomerasjonseffekter. Skalaeffekter gjør at bedrifter har et fortrinn på grunn av effektiviteten i det å produsere i stor skala. Agglomerasjonseffekter gjør at bedrifter har fordel økonomisk av at de ligger i fysisk nærhet til andre firmaer og arbeidsplasser. Sentrifugale krefter er krefter som taler imot å samle alt på et sted, for eksempel det faktum at, jo flere mennesker, jo mer kriminalitet, forurensing, og at der det er mange mennesker blir det høye kostnader på eiendom og tomter (*Clayton, Eichholtz, Geltner, Miller, 2007*). Dette er også bekreftet av Porter (*Porter 2000*). Det finnes eksempler på at agglomerasjonseffekter kan forklare veksten i byer og tettsteder, og også regional ønsket utvikling kan forklares ved hjelp av dette (*Dale, Selstad, Sjøholt 2002*).

Ski er oppstått som følge av en oppsamling av industrier og handel som har dratt nytte av å ligge konsentrert i samme område. Det har også blitt dratt nytte av nærheten til det urbane sentrum med infrastruktur og tilbud. Dette har igjen ført til en økt etterspørsel etter boliger i området, som gjør at byen vokser. Dermed oppstår et økt behov for bedre infrastruktur.

Næringen i Ski kommune skal bidra til å trekke til seg mennesker som ønsker å jobbe og bo i kommunen, derfor er lokaliseringen av næringsvirksomhet viktig. Lokaliseringen i Ski skjer etter ABC-prinsippet hvor rett virksomhet på rett plass er et hovedfokus. Næringslivet er

tildelt et ansvar for at fylle byen med aktivitet som bidrar til sentrumsutvikling i årene fremover (*Kommuneplanen 2011-2022*). Klyngeteori kan også gi en konstruktiv ramme for å forklare forholdet mellom det offentlige og private samarbeid (*Porter 1998*).

Forskjellige faktorer bestemmer om et visst område er et urbant område. For at et tettsted skal være funksjonelt må alle de ulike aktiviteter som trenges for menneskene som bor og arbeider der være til stede. Området er mest sannsynlig oppstått som en følge av at det er en fordel for folk å bo i tettsteder hvor forskjellige aktiviteter holdes samlet. For eksempel kan det være arbeidsplasser, produksjon, religiøse samlingssteder, militære forsvarsplasser eller offentlig kommunikasjon som gjør at et tettsted oppstår. Det er ofte økonomiske faktorer framfor historiske faktorer som er grunnen til at det oppstår byer (*Mills 1972*). Ski tettsted er oppstått på grunn av regionale fortrinn som offentlig infrastruktur, som jernbane og viktige hovedveier. I tillegg har Forsvaret flyttet sine militære aktiviteter til stedet og grunnlaget for et urbant område ble lagt. Faktorene som har ført til at Ski tettsted har oppstått forklares ved hjelp av agglomerasjonsteorien. Sentraliseringstendensene i Norge utspringer fra et ønske om å redusere bilbruken for å skjerme miljøet. Utvikling av kollektivtrafikknett er derfor blitt et strategisk valg for mange kommuner (*Nystad 2011*).

Erfaringer med byer i endring er at arealbruken fort kan endre seg når det skjer endringer i for eksempel veier. I lange fortettingsprosjekter vil byen gradvis fortettes innenfor den bysonen som den hadde i utgangspunktet (*Børrud 2005*).

4 Case-studiet Ski

4.1 Innledning

Ski kommune ønsker ifølge kommuneplanen å ha en tettstedstruktur som samler utbyggingen omkring kollektivknutepunktene i kommunen. Ski stasjon og Langhus stasjon er spesielt viktige knutepunkter. Næringslokaliseringen er ønsket å ligge så sentralt som mulig for å unngå biltrafikk i størst mulig grad. Knutepunktutviklingen skal helst baseres på så lite biltrafikk som mulig, så befolkningen kan nå arbeidsplasser og daglige ærender med gange eller sykkel, og utvikle arealene innenfor byggegrensen så arealeffektivt som mulig. Det er et ønske om å lokalisere mest mulig av boligbyggingen innen kollektivknutepunktene Ski og Langhus.

4.2 Ski kommune i et historisk perspektiv

Ski kommune har stått i en utvikling i løpet av årene før den ble til det regionale knutepunktet den er i dag. Utviklingen har skjedd i stor grad som følge av tilblivelsen av infrastruktur som jernbane og veier, som har ført til at det har vært attraktivt både å anlegge industrivirksomheter og å bo i området. For å forstå hva som har ført til at Ski er oppstått har jeg sett litt på det historiske perspektivet.

Utviklingen i Ski har i stor grad vært knyttet til jernbanen og togstasjonen. Men senere har også europaveierveier, som E18 og E6, som går nærme kommunegrensen, hatt betydning. Ski var også et knutepunkt før jernbanen kom, mest på grunn av militære aktiviteter, men også på grunn av den gamle Kongeveien, som var den gamle transporttrasé, fra øst til vest, var nær tettstedet.

Sist i 1890-årene, etter hvert som jernbaneaktiviteten økte, trengtes det mer personell ved stasjonen og det ble bygd boliger i nærområdet. Deretter begynte veksten for alvor. Ski stasjon lå naturlig til for å bli et knutepunkt for omgivelsene, fordi det er her østre og vestre jernbanelinje møtes, og fordi lokaltrafikken fra Oslo går gjennom her. Fra 1908 var det flere og flere som bosatte seg i Ski, selv om de jobbet i Oslo. Dette skyldtes at togene begynte å ha flere avganger. Industri og næring oppstod også omkring Ski-byen, som den ble kalt (*Østlid 1927*).

Jernbanelinjen Smålensbanen/Dalslandsbanen åpnet vestre linje i 1879 og østre linje i 1882. Allerede fra åpningen ble det anlagt stasjoner i Kråkstad og i Ski. Det er en militær sikkerhetsforanstaltning som har ført til at sporene ligger der de gjør i dag. Militæret ved Forsvaret var også, da de flyttet depot for kull til Monsrud Gård i Ski i 1897, en pådriver til veksten i Ski (*Langgård & Ruud, 2005*). Ski kommune ble selvstendig og skilt fra Kråkstad kommune i 1923. Ski storsenter åpnet i 1994 og er det største handlesenter i regionen. Follobanen blir en høyhastighetsbane med dobbeltspor fra Ski til Oslo og er planlagt ferdig i 2018, mens Østfoldbanen blir reservert lokaltog.

4.3 Om Ski kommune

For å forstå bakgrunnen for at Ski tettsted er valgt som case-oppgave, presenteres kort den geografiske plasseringen og de mest sentrale fakta. Deretter forklares påvirkningsfaktorene som har gjort Ski tettsted til et urbant ettertraktet område.

Ski er den 5. største kommunen av Follokommunene i Akershus. Follo består av Nesodden, Oppegård, Enebakk, Frogn, Ås, Vestby og Ski. Ski kommune grenser i vest mot Ås og Oppegård, i nord mot Lørenskog og Oslo, og mot Enebakk i Øst og Hobøl i sør. Under ses et kart hvor man kan se Skis plassering i forhold til de andre kommunene i Follo. Oslo ligger ca. 25 km. nord for Ski.

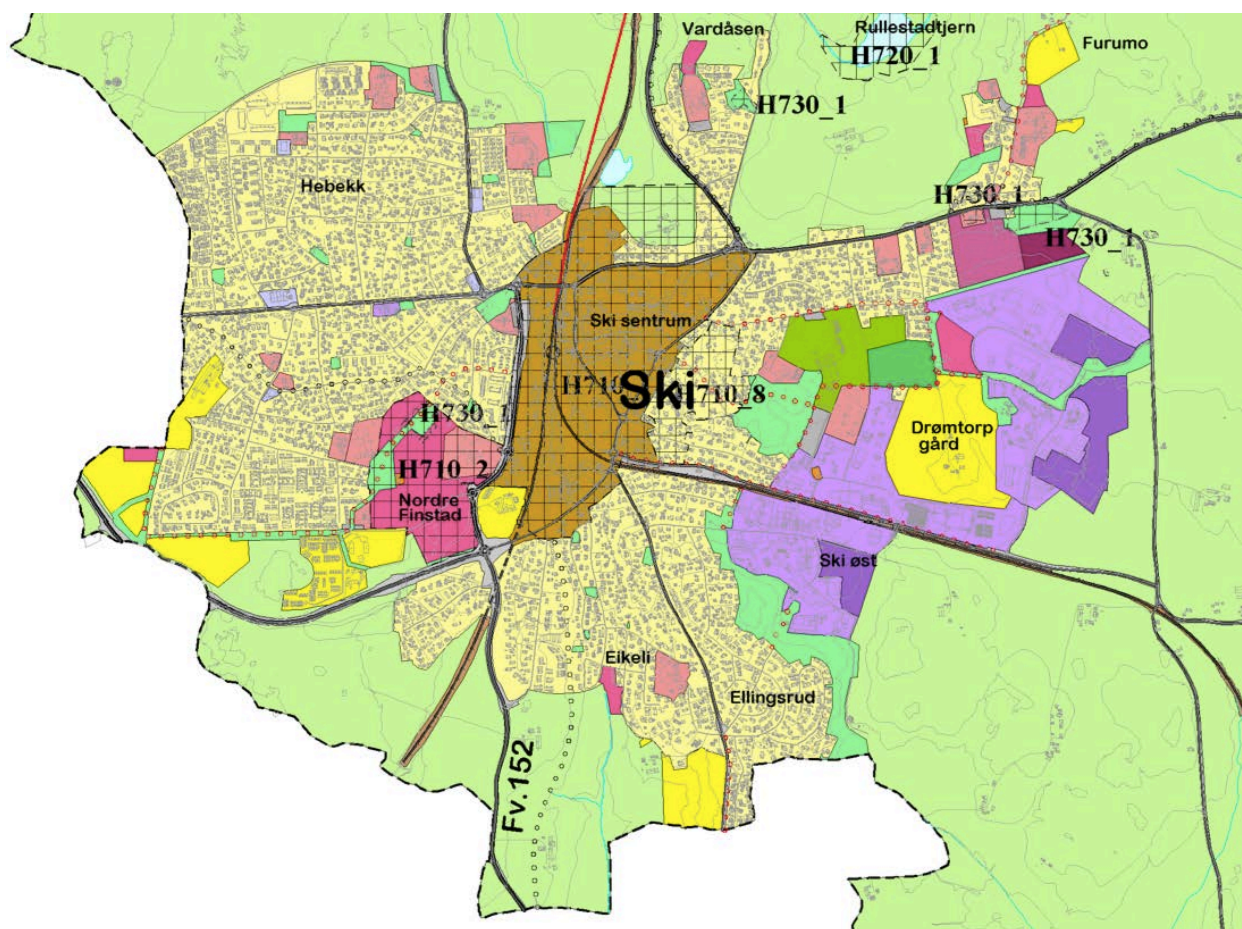


Kart 1: Follokommunene

Kilde: Follokart.no

4.4 Kartinformasjon for Ski tettsted

For å få en oversikt over de viktigste områder for nybygging, fortetting og transformasjon ses kommuneplanens arealdel for case-området Ski tettsted på kartet under. Etterpå følger en presentasjon av områdene som undersøkelsen har fokusert på.



Kart 2: Ski tettsted

Kilde: Kommuneplan 2011-2022 fra Ski kommune.no

http://www.ski.kommune.no/PageFiles/36078/KPLAN2011_plankart%20Endret%20100412.pdf

Tegnforklaring ligger som vedlegg i vedleggslisten.

4.4.1 Intervjuområdene

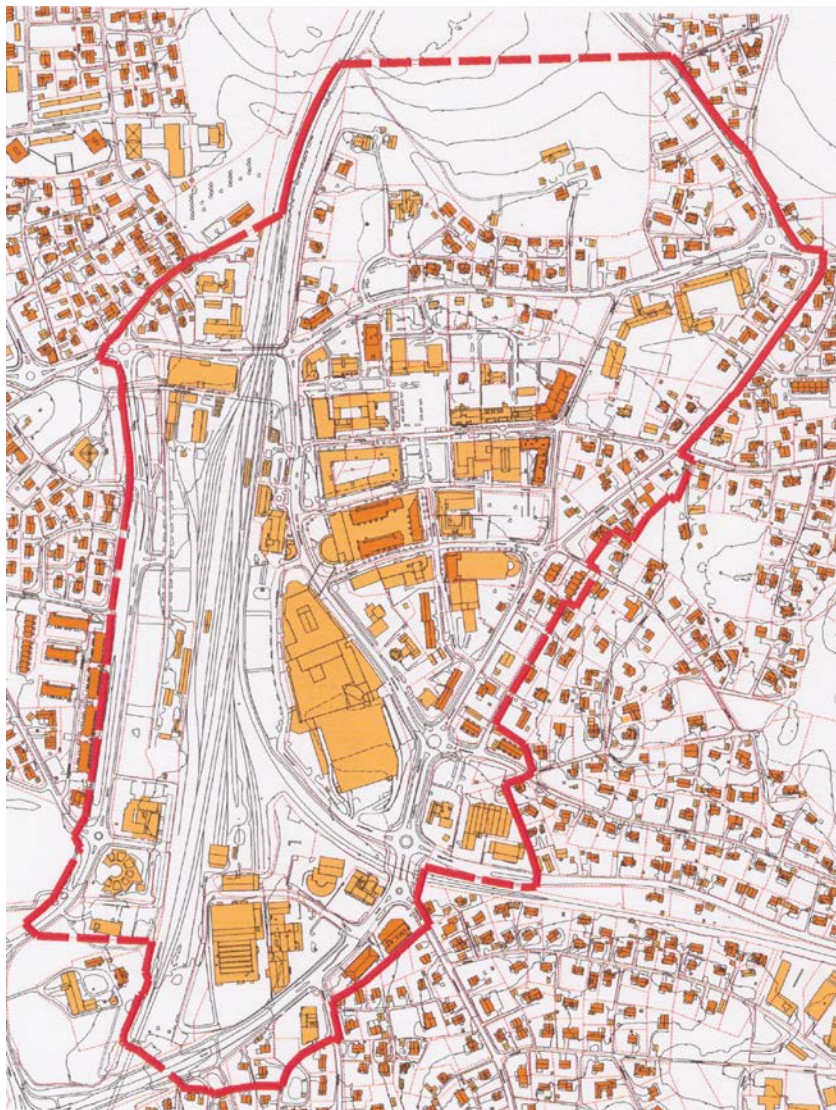
Under presenteres områdene som var tema for intervjuene så er det enklere å vite hvilke områder det er fokusert på i avhandlingen fremover. De valgte arealene er prioriterte områder i kommuneplanen for Ski, og fokus i avhandlingen rettet mot dem fordi områdene er sentrale for utviklingen i Ski fremover.

I Ski kommune har private aktører majoriteten av grunneierposisjonene i tomteutviklingsområdene. Ski kommune er ikke en stor grunneier i markedet. Det er det private markedet i Ski som har de største roller som investorer, grunneiere og byggherrer innen både næring- og boligutvikling. Dette er samsvarende med funnene i rapporten fra NIBR (2011:21).

De største endringene i Ski vil skje ved fortetting og transformasjon av sentrum og nybygging i randsonene ved sentrum. Dermed kom begrensingen på intervjuområdene naturlig til å omfatte de viktigste fokusområder i kommuneplanen (*Kommuneplan 2011-2022*).

Ski Sentrum

Ski sentrum med jernbanestasjonen er viktig å se nærmere på fordi det er knutepunktet for tettstedet. Stasjonen er utgangspunkt for det meste av utviklingen, og det er ønskelig å fortette og transformere fra sentrumsområdet og utover. I Ski sentrum er det en områdeplan som er i behandling i kommunen. Her er det stort potensial for urban boligbygging. Mange grunneiere ønsker å gå i gang med å bygge nytt på tomtene de eier i sentrum, men områdeplanen har båndlagt arealene slik at det er dele-og byggeforbud inntil områdeplanen er ferdig behandlet. Kommunen har et ønske om å få bort overflateparkering og bebygge de eksisterende parkeringsarealer over bakkenivå. De fleste sentrumsnære tomter i Ski er kjøpt opp av eiendomsutviklere og eiendomsspekulanter. Et planprogram for Ski sentrum er blitt utarbeidet med nærmere retningslinjer. Det er potensial for næringsutvikling i dette område.



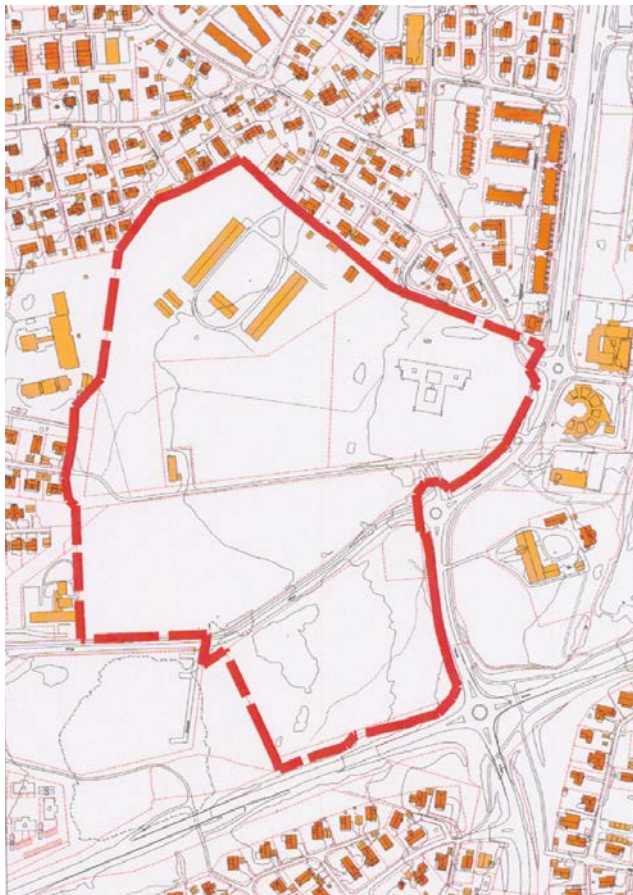
Kart 3: Områdeplankart Ski sentrum

Kilde: Ski kommune

http://www.ski.kommune.no/PageFiles/36078/KPLAN2011_plankart%20Endret%20100412.pdf

Nordre Finstad

I dette området er det også en områderegulering til behandling i kommunen, og som stopper utviklingen i en del av området. Det er fire grunneiere i dette området som må samarbeide om å få til en samordnet utvikling av tomten. Krav til atkomst og teknisk infrastruktur for den andre delen av området tilsier at området ikke kan bebygges før etter 2016. En av kommunens få egne tomter ligger på Nordre Finstad, og er tiltenkt kommunale funksjoner. Kommunen som eiendomsaktør på Nordre Finstad er avhengig av grunneiernes samarbeidsvilje. Akershus fylkeskommune eier den delen av tomten som det ligger sykehus på. Det er potensiale for næringsutvikling i dette området, og det regnes som et av de viktigste arealreservene for utvikling av Ski tettsted. Området er underlagt områdeplan pga. vernehensyn.



Kart 4: Områdeplankart Nordre Finstad

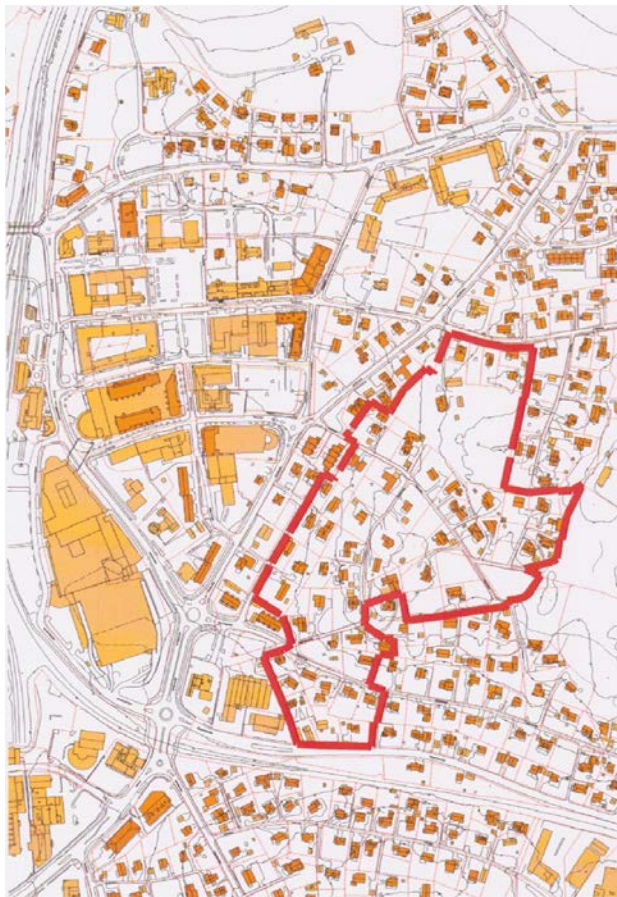
Kilde: Ski kommune

http://www.ski.kommune.no/PageFiles/36078/KPLAN2011_plankart%20Endret%20100412.pdf

Skorhaugåsen

Skorhaugåsen er et småhusområde tett ved Ski sentrum med potensiale for fortetting og transformasjon på lang sikt. Det er mer potensial i dette området enn i andre småhusområder i Ski. Det er åpnet for oppkjøp av området, og det er akkurat ferdigstilt et boligprosjekt der. Skorhaugåsen ligger sentralt ved siden av sentrumsområdet og ligger i utkanten av Ski Øst og er totalt på omkring 90 da.

Det er en områderegulering i gang på området som skal gi føringer for detaljplan, og området vurderes i sammenheng med sentrumsområdet. Gjennom regulering og rekkefølgebestemmelser sikres det at det ikke bygges noe i dette området før infrastrukturen er på plass (*Kommuneplan 2011-2022*).



Kart 5: Områdeplankart fortetningsområde Skorhaugåsen

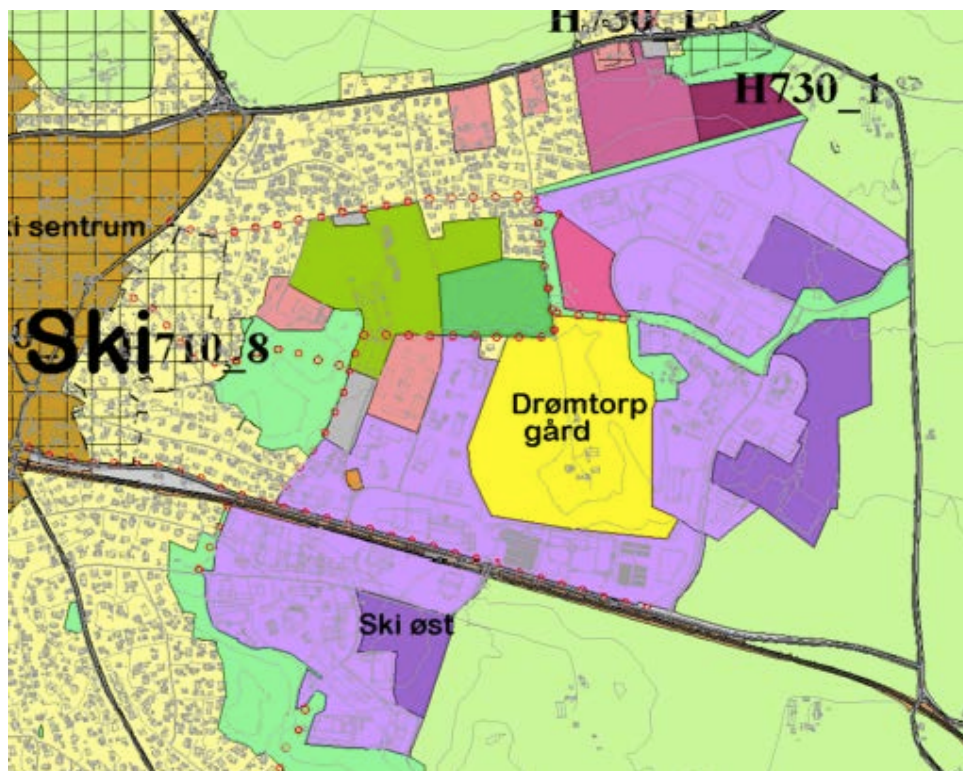
Kilde: Ski kommune

http://www.ski.kommune.no/PageFiles/36078/KPLAN2011_plankart%20Endret%20100412.pdf

Ski Øst

Ski Øst er et område som utviklerne har kjempet for å få inn i kommuneplanen. Det er i hovedsak et næringsområde med utrangerte næringsbygg som ifølge grunneierne i området trenger utskiftning. Det er uttrykt ønske fra grunneieres side om å få lov til å bygge boliger i deler av området. Det er på det nåværende tidspunkt en kommunedelplan under bearbeidelse i kommunen som gjør at det ikke er noen utvikling på stedet. Det er noen utviklere som har skaffet seg opsjonsavtaler på flere områder i Ski Øst. I Ski næringspark er det noe bygging av næringsseiendom (Næringsparken ligger lengst til høyre i Ski Øst). Det er tatt med i kommuneplanen for at Ski Øst skal ses i sammenheng med resten av Ski tettsted og skal være et supplement til Ski sentrum både for bolig og næring. Dette kan potensielt by på trafikale problemer og planlegging av en ringvei utenom Ski sentrum er begynt påbegynt. Ski Øst er viet oppmerksomhet på grunn av størrelsen og betydningen for utviklingen i Ski tettsted på lang sikt.

Ski Øst skal legges innenfor byggegrensen ved neste kommuneplanrullering og skal vektlegges i det langsiktige utredningsarbeidet (*Kommuneplan 2011-2022*).

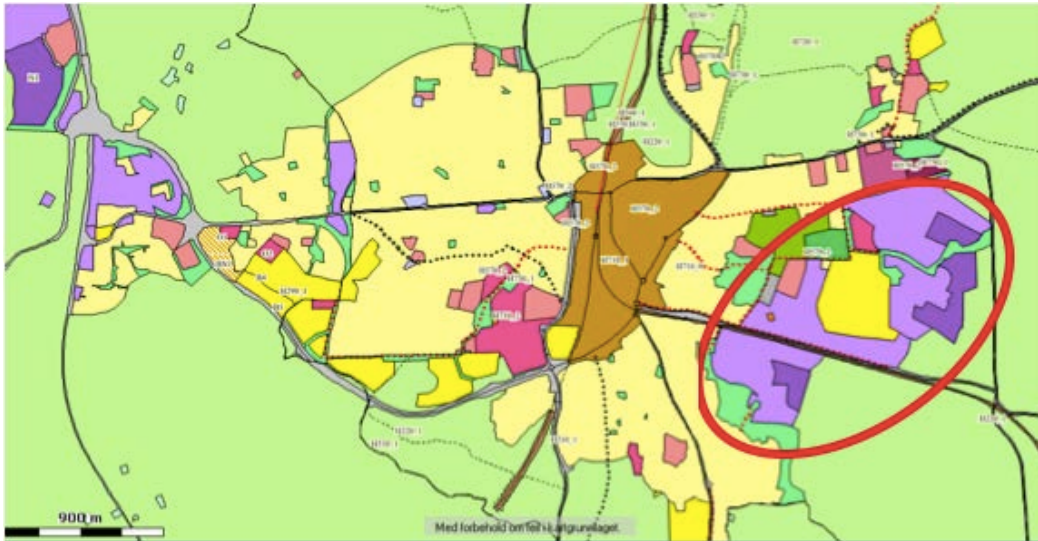


Kart 6: Kommuneplankart Ski Øst

Kilde: Ski kommune

http://www.ski.kommune.no/PageFiles/36078/KPLAN2011_plankart%20Endret%20100412.pdf

Ski Øst ses på kartet under med en rød ring rundt, fordi det ikke fremkommer tydelig hvor grensen går på kartet for Ski Øst over.



Kart 7: Kommuneplankart over Ski tettsted, med område markert med rød ring for kommunedelplan for bydel Ski øst.

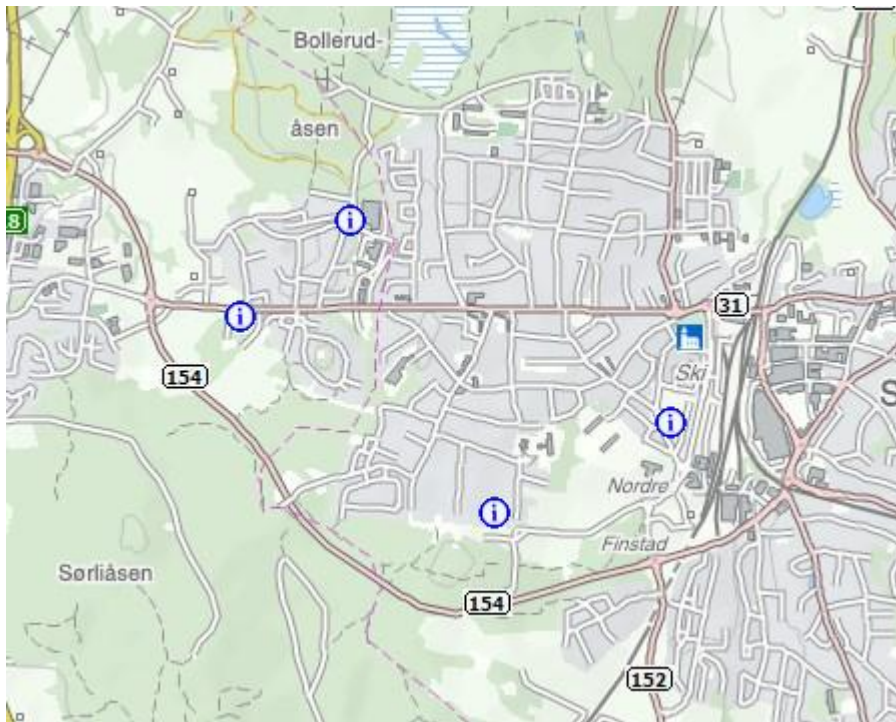
Kilde: Ski kommune.no

<http://www.ski.kommune.no/Global/Plan%20og%20Næring/Planstrategi%20for%20Ski%20vedtatt%20051212.pdf>

Igangsatte prosjekter i Ski

For å få et overblikk over markedssituasjonen i Ski ser vi litt på de nybyggingsprosjektene som er igangsatt. For å supplere opplysningene fra informantene har jeg sett på Eiendomsverdi.no for å få en oversikt over hva som er igangsatt og planlagt av nybygg og som er registrert der på nåværende tidspunkt (*EV.no April 2013*).

Det er få nybyggingsprosjekter i markedet for øyeblikket, og det er bare et prosjekt i Finstad Hageby med lav tett bebyggelse som snart er ferdigstilt. I området ved siden av Finstad Hageby kommer det 10 blokker som er til behandling i kommunen nå. Skanska eiendom eier tomten, utvikler den og har byggeprosjektet. De fleste prosjektene er allerede solgt.

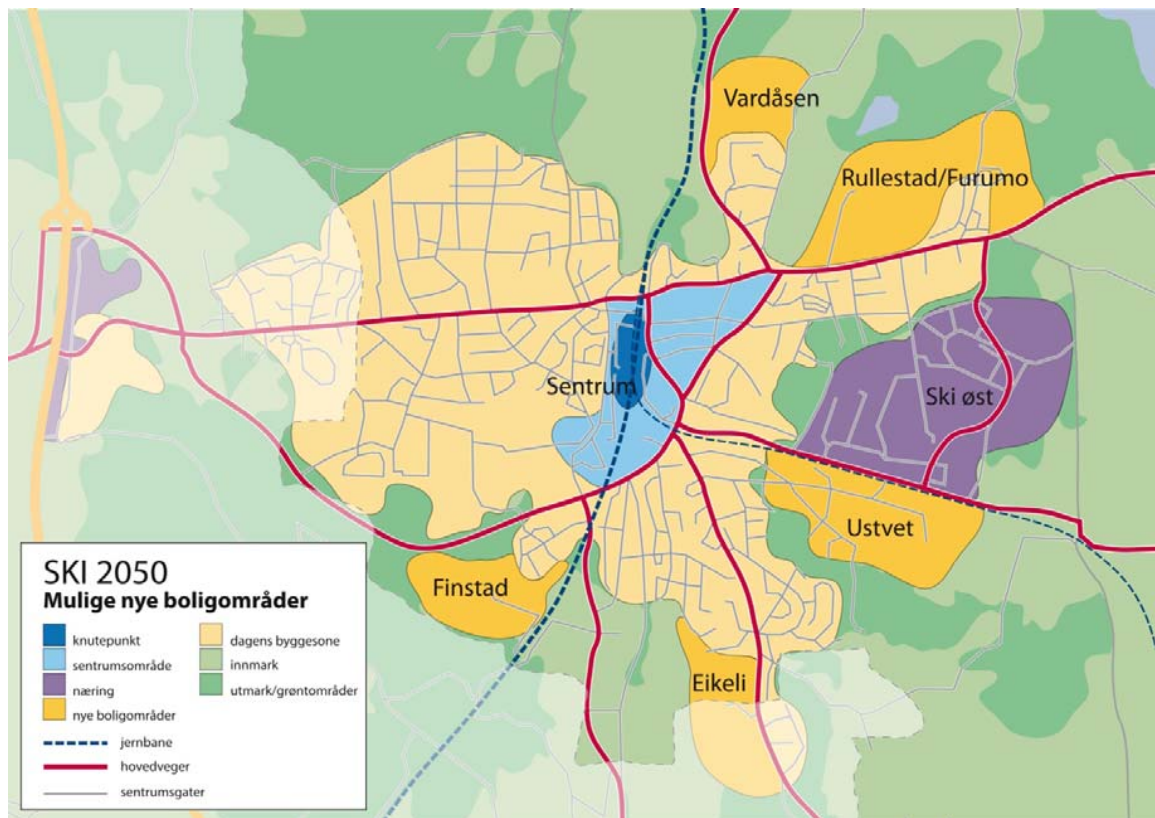


Kart 8: Planlagte og igangsatte nybygg i Ski tettsted

Kilde: Ev.no <http://ev.no/app/appNewDwelling.aspx>

De få prosjektene som er under utførelse ses på kartet over. Grensen Park ses øverst på kartet, Finstad hageby ses lengst til venstre på kartet, Skitunet ses lengst til høyre på kartet, Salmakertunet ses lengst til høyre på kartet. Det er planlagt omkring 5000 nye boliger i kommuneplanperioden. Det er et ønske om variasjon i størrelsene på boligene fordi det på nåværende tidspunkt er en overvekt av småhusbebyggelse (*Kommuneplanen 2011-2022*).

Ski kommune har aktivt gått inn for å hente inn rapporter for å kartlegge arealressursene og det fremtidige boligbehovet i Ski i forbindelse med kommuneplanens utarbeidelse. Dette blir gjort på grunn av at etterspørsel etter nybygg og tomter er vanskelig å forutse, fordi både tilbud og etterspørsel i boligmarkedet i hver enkel kommune strekker seg over flere kommuner på en gang. Kutyme i Ski kommune er at det går 2 år fra igangsatt regulering til bygging av boliger kan starte, og i tillegg må teknisk og sosial infrastruktur tilrettelegges (*Ski Kommuneplan 2011-2022*). En av rapportene som er utarbeidet viser Ski tettsted, og de mulige nye boligområder som kan utvikles der enten som nybygging i fremtiden eller transformasjon og fortetting. I tillegg gir kartet oversikt over hvor dagens byggegrense går, og hvor sentrum er. Stasjonen i Ski ligger i sentrum.



Kart 9: Mulige nye boligområder

Kilde: Ski 2050

<http://www.ski.kommune.no/PageFiles/36078/Ski%202050,%20endelig%20rapport%2027-01-2011.pdf>

4.5 Fakta om Ski tettsted

Grunnen til at valget falt på Ski er blant annet at det er en kommune i utvikling som ligger forholdsvis sentralt i forhold til Oslo. Ski tettsted er et regionalt knutepunkt for handel, næring og offentlig kommunikasjon i Follo, og har både sykehus og statlige kontorer som trekker arbeidsplasser til Ski. E6 og E18 ligger nær kommunen, og E18 er planlagt utbygget og forbedret i nær fremtid. I dag er Ski kommune 165,2 km² stort med betydelige arealer med skog, utmark og dyrket mark. På nåværende tidspunkt bor det 29.000 innbyggere i hele kommunen. Det er forventet at Ski vil oppleve forandringer de neste 10 årene fremover, og det er derfor fokus på utvikling av Ski som regionsenter og kollektivknutepunkt. Veksten gir muligheter for Ski tettsted å bli enda mer attraktivt i fremtiden. Boligpolitikken i Ski stiler mot at det er sammenheng mellom boligbygging og kommuneøkonomien, og at nye boliger i størst mulig grad lokaliseres i sentrumsnære områder (*Kommuneplanen 2011-2022*).

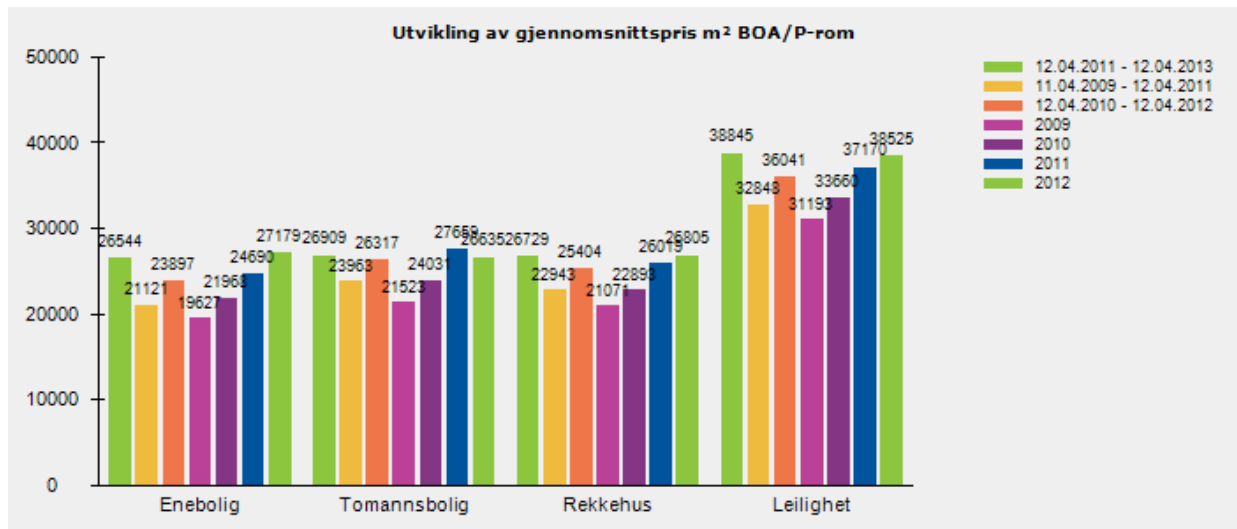
Jernbanen fra Oslo til resten av Europa går gjennom Ski, og Ski stasjon er et regionalt knutepunkt med henblikk på kollektivtrafikk og er det stedet hvor de jernbanelinjene fra øst og vest møtes. Bebyggelsen er konsentrert i 2 kilometers avstand fra kollektivknutepunktet. Nytt dobbeltspor (Follobanen 2018) fra Ski til Oslo vil sørge for en reisetid på 11 minutter. Når Follobanen som er planlagt ferdigstilt i 2018 er ferdig, vil det sannsynligvis føre til økt etterspørsel etter tomter for både bolig og næring. Dette gjør at kollektivknutepunktet i Ski blir mer attraktivt for fortetting og tilrettelegging for vekst.

Drivkreftene som er knyttet til sentraliseringstendensene som er i markedet er blant annet prisnivåene i sentrumsnære boligområder og plassering av næringsområder. Det er også en del eksogene faktorer som spiller inn, så som befolkningsvekst, sentralisering av arbeidsplasser, sentrumsnære boligønsker og flyttemønstre, som kommunen og aktørene ikke har innflytelse på (*NIBR 2011:21*). Ski tettsted har et høyt prisnivå og er betegnet som et pressområde av de lokale eiendomsmeklere. Det er lite boliger ute på markedet, og det er stor etterspørsel etter boliger og tomter. Det blir ikke bygget nok for øyeblikket, og det er få som legger boligen ut for salg. Det som blir lagt ut for salg blir solgt veldig fort igjen ifølge lokale eiendomsmeklere. Det er pr dags dato ingen næringstomter til salgs i sentrumsnære områder i Ski på Finn.no.

Med den nye Veterinærhøyskolen som er planlagt bygd i Ås vil presset på boliger og tomter i området antas å øke ytterligere. Ski kommune er et godt eksempel på en kommune under

press med hensyn til arealtilgangen. Eiendomsmekler Rune Ørndal fra Privatmekleren mener Ski kommune er restriktive når det gjelder å slippe opp områder som er omregulert til boligformål (ØB 2012).

Under ses en graf over Ski tettsted (postnumrene 1400 og 1406) som viser perioden fra januar 2011 til april 2013. Utviklingen gjenspeiler gjennomsnittsprisen på enebolig, tomannsbolig, rekkehus og leilighet.



Figur 9: Utvikling av gjennomsnittspriser i Ski

Kilde: EV.no <http://ev.no/app/appAreaSelection.aspx>

Det jobbes med planer i Ski for å gjøre tettstedet til et urbant knutepunkt, og det er utarbeidet en fagrapport av Ski kommune, Akershus fylkeskommune, Ruter og Statens vegvesen. Denne fagrapporten er et arbeidsverktøy for de fremtidige planarbeider i Ski, og har fungert som grunnlag for områdeplaner, byutvikling og samferdselsprioriteringer (*Fra tettsted til urbant knutepunkt 2012*). Målene til kommunen i Ski ses herunder.

-Ski skal være en attraktiv og levende by i et vakkert kulturlandskap.

-Ski skal styrke sin rolle som regionsenter og kollektivknutepunkt, og være et utstillingsvindu for fremtidens utbyggingsmønster, næringsstruktur og transportsystem (fra Kommuneplanen 2011-2022)

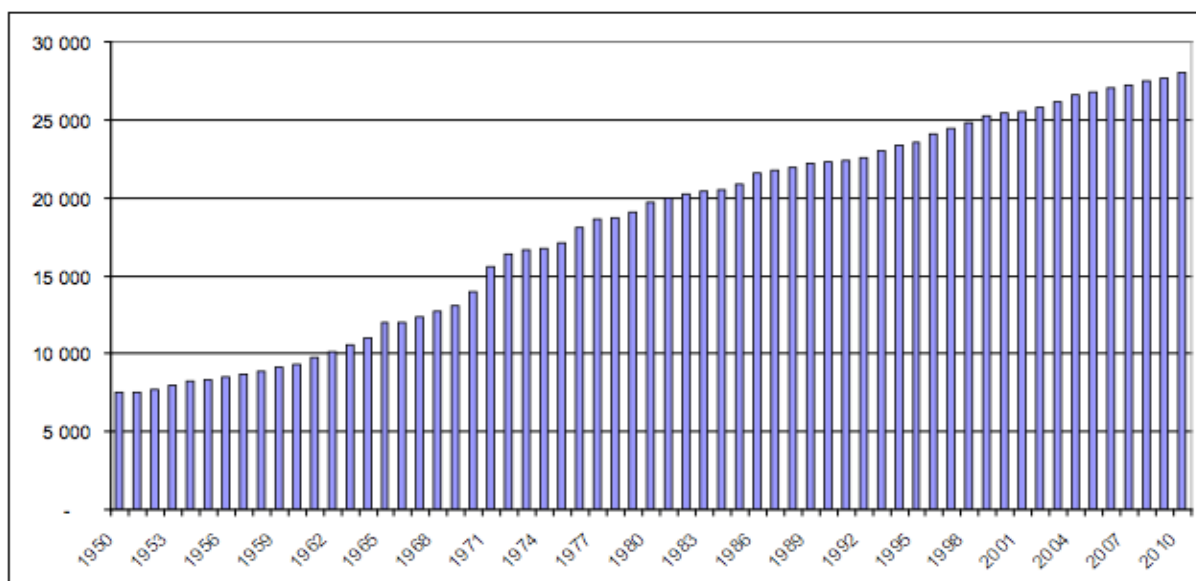
4.6 Påvirkningsfaktorene i Ski kommune

For å forstå hvorfor Ski kommune har et presset boligmarked må man se på de mest sentrale faktorer som fører til veksten i etterspørselen.

Flyttemønstrene i Norge generelt er at folk flytter ut fra byene for å kjøpe bolig og heller satser på å pendle til jobb, noe som også er merkbart i Ski og har ført til stor etterspørsel i Ski tettsted. 4 millioner av Norges befolkning er bosatt i tettsteder, hvilket gjør tettstedsutviklingen til et viktig tema i boligplanleggingen. Det er stor tilflytting til Oslo-regionen og det forventes at mange flytter til Oslo og Akershus i løpet av det neste året, og at trenden er stigende (*SSB 2012*).

Det er altså en trend i eiendomsmarkedet for øyeblikket som tilsier at folk ønsker å bo sentrumsnært og i nær tilknytning til arbeidsplass og fasiliteter. Arbeidsmarkedet er et grunnlag for både flytting og utvikling av byer og tettsteder. I Ski tettsted er både næring og handel sentral plassert i forhold til sentrum. Personlige preferanser for bosted påvirker også flyttemønstrene. Fokus på miljø og bilfrie reisemetoder, samt bilkøer og rushtrafikk, påvirker holdningene til folk, og det er et økt fokus på å bo sentralt så man slipper å bruke bil (*Byggebuleve*).

Stor befolkningsvekst i Ski kommune gjør området til et pressområde når det gjelder boliger og tomter. Under ses en graf som viser at befolkningen har vært i kontinuerlig vekst siden 1950. Da gjennomsnittsalderen i befolkningen i tillegg er forholdsvis lavt nå, vil det framover være en stor andel eldre mennesker. I grafen under ses befolkningsutviklingen i Ski kommune i årene fra 1950-2010.

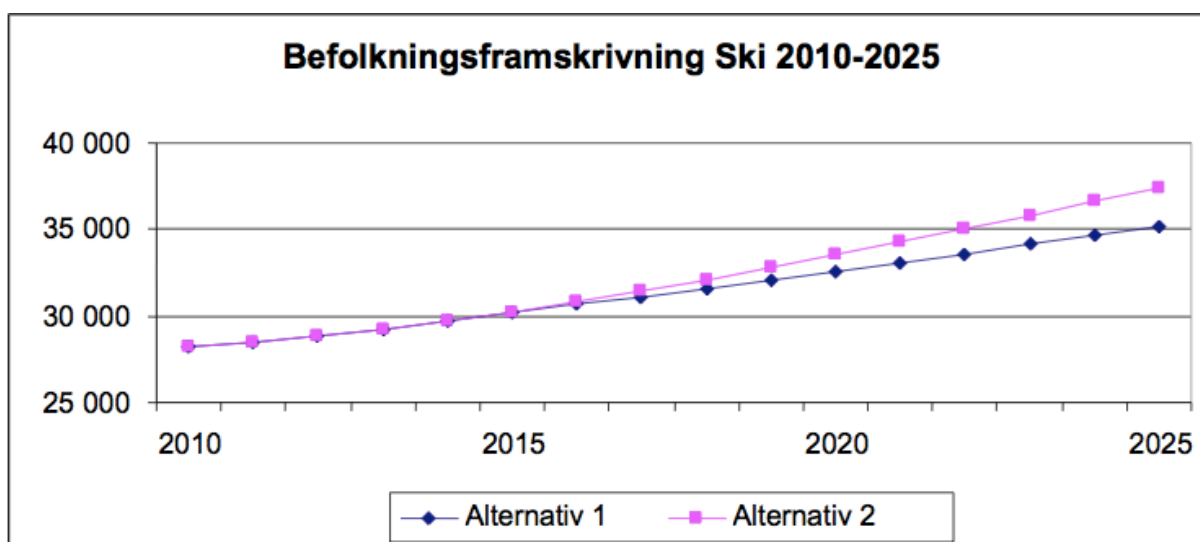


Figur 10: Befolkningsutvikling Ski kommune 1950-2010

Kilde: Kommuneplanen i Ski

<http://www.ski.kommune.no/PageFiles/36078/Kommuneplan%20vedtatt%20110622%20WEB.pdf>

Follokommunene har i felleskap anslått befolkningsveksten for framtiden i alternativ 2 nedenfor, som anses for å være det mest realistiske alternativet. Befolkningsutviklingen vil høyst sannsynlig øke ved ferdigstillingen av Follobanen i 2018, og det er forventet at den største utviklingen vil skje rundt kollektivknutepunktene. (Kommuneplanen i Ski)



Figur 11: Befolkningsframskrivning 2010-2025

Kilde: Kommuneplanen i Ski

<http://www.ski.kommune.no/PageFiles/36078/Kommuneplan%20vedtatt%20110622%20WEB.pdf>

Det er forventet en stor befolkningsvekst på opp mot 78 % i Follo fram mot år 2040. Det er derfor viktig at kommunene legger til rette for boliger, ifølge Marija Tomac fra Ås Arbeiderparti (*ØB 2012*).

I urbane boligområder vil prisene og tomteutnyttelsen synke når man beveger seg fra sentrum og utover mot randsonen. Fortetting kan skje gjennom høyere utnyttelse av tomtene i sentrum eller nedrivning av gammel forbyggingsmasse med høyere utnyttelse. Dette vil føre til behov for økt infrastruktur (*Barlindhaug Boligmarked og boligpolitikk 2012*).

I urbane boligområder er prisen drevet av tilbudssidens arealtilgang, utbyggeratferd og reguleringsbestemmelser, mens på etterspørselssiden er det faktorer som preferanser, betalingsvilje, arbeidsplasser, populariteten til byen og reisevei til jobb. I urbane områder er arealer en knapphetsfaktor. Prisforskjeller mellom sentrumsnære områder og mer perifere områder er økende. Boligbyggingen henger etter, ifølge Barlindhaug, og det er også tilfellet i Ski. De mest ressurssterke bor i de dyre sentrumsstrøkene, men folks preferanser styres også av boligegenskaper, prisnivå og også boområdets egenskaper (*Barlindhaug Boligmarked og boligpolitikk*). Alle disse faktorene som fører til byvekst er en form for "voksesmerter" ifølge Nystad (*Nystad 2012*). Det fører til økt behov for kollektivtrafikk. En løsning på dette er ifølge Nystad samordnet boligbygging og infrastrukturplanlegging, lokalt og regionalt.

Utgangspunktet rent teoretisk er at det er den med best betalingsevne som kan bygge. Dette vil føre til at byen blir lite funksjonell, og offentlige tjenester vil være fraværende. Det er her det offentlige kommer inn og tilrettelegger for de forskjellige områdene, så det blir til det beste for samfunnet. Dette ser vi nærmere på når vi ser på rollefordelingen til aktørene. Det offentlige modifierer etterspørselen ved hjelp av arealplanlegging og regulering.

4.7 Oppsummering

For bedre å forstå intervjufunnene, som blikket rettes mot i neste kapittel, kommer nedenfor kort oppsummering av de viktigste faktorene fra teoridelen, og som jeg vil se på i forhold til Ski.



Figur 12: Oppsummeringsoversikt

Kilde: Egenprodusert

5 Intervjufunnene

5.1 Innledning

I den neste delen av avhandlingen blir intervjufunnene fra aktørene i Ski presentert. Dette gjøres ved å dele opp funnene i underkapitler og undertemaer for bedre å kunne se hvilke funn som stemmer overens med den teoretiske delen og hvilke funn som ikke stemmer overens. Intervjuobjektene er presentert i vedleggene med hvert sitt navn så de kan identifiseres i drøftingen. Det er noen av funnene som informantene var forholdsvis enige om, men også en del som det var uenighet om.

5.2 Flaskehalsene i Ski tettsted

I utgangspunktet for oppgaven regnet jeg med at finne en generell mangel på arealer for tomter til boligbygging, og uvilje til utvikling hos grunneiere, som forklarte at det var så lite tomter for salg i markedet. Dette kunne ikke være mer feil ifølge intervjufunnene. Grunnen til at det ikke ligger tomter for salg i markedet ligger i mye større grad i kommunens reguleringskapasitet- og verktøyer enn i grunneiernes vilje til utvikling.

Delspørsmålene fra innledningsdelen er besvart i denne delen.

- Hva mener aktørene i eiendomsmarkedet om arealtilgangen og arealplanleggingen, og hvor mener de at flaskehalsene er?
- Er det noen flaskehals i arealplanleggingen og/eller prosessene i markedet som gjør at utviklingen stopper opp?

Noen av funnene i Ski tettsted som angår alle de forskjellige utviklingsområder er presentert herunder. Funnene bekrefter antakelsene mine om at det er noen flaskehals i utviklingen som gjør at det er mangel på boliger og tomter i Ski tettsted. Teorien omkring totemarkedet og nybyggingen er i stor grad bekreftet gjennom funnene. Alle informantene var stort sett enige om at det finnes en del flaskehals i Ski tettsted som setter en bremse på nybyggingen. Alle informantene var stort sett enige om hva flaskehalsene i Ski tettsted består i, og funnene er presentert i temaer under.

Kloakkapasitet

En av årsakene til at det er stoppet opp i utviklingen i Ski er at kapasiteten i kloakksystemet er fylt opp. Dette stopper opp på alle case-områdene. I en NIBR-rapport (2011:31) ble det funnet at manglende offentlig infrastruktur har stoppet gjennomføring av byggeprosjekter. Dette er konsistent med funnene for alle områdene i Ski tettsted. Infrastrukturen i form av kloakk- og avløpskapasitet har stoppet utviklingen i byggeprosjektene, og fungerer som flaskehals i utviklingen.

Det er begrensning på kloakkrensaneanlegget Nordre Follo som gjør at kommunen ikke vil godkjenne noen byggeprosjekter fordi det ikke er kapasitet i kloakksystemet før etter 2016. Det er krav til vannbalanse og det er nå overvann (jf. Saksbehandler 1).

Videre er det fult bygge- og deleforbud til kloakkapasiteten er på plass (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 1).

Det er tidsfrister i loven som gjør at kommunen ikke vil godkjenne noen byggeprosjekter fordi det ikke er kapasitet i kloakksystemet før etter 2016. Godkjennes prosjekter nå, kan tidsfristene løpe ut og sakene må behandles på nytt. Kommunen vil ikke vedta planer fordi det utsetter planarbeidet. Det foreligger pålegg fra myndigheter på høyere hold med hjemmel i forurensningsloven om å bedre vann og avløp til 2016 (jf. Plankonsulent).

Det er ukjent hvor lenge det har vært et problem med kapasiteten i kloakksystemet, og det er derfor vanskelig å si noe om kommunen kunne ha gjort noe med dette på et tidligere tidspunkt. Det faktum at myndighetene har pålagt kommunen å utbedre kloakknettet virker på meg som om problemet har vært kjent i lengere tid.

Områdereguleringer

I kapitlet om områderegulering behandlet jeg områderegulering som virkemiddel for å legge til rette for større boligprosjekter. Jeg viste her til at endringen i plan- og bygningsloven er en utfordring fordi områderegulering er komplekst, og tar mye tid i forhold til arbeidskapasiteten i kommunen. Det har herved skapt en flaskehals i utviklingen. Dette dannet grunnlaget for mine spørsmål til informantene, og jeg ønsket å få innsikt i om kommunens valg av områderegulering som verktøy i arealplanleggingen hadde noe å si for tomteutviklingen og nybyggingen i Ski.

Alle informantene i undersøkelsen var enige om at de tre store områdereguleringene for henholdsvis Ski sentrum, Skorhaugåsen og Nordre Finstad er flaskehals i boligutviklingen i Ski tettsted. I tillegg er kommunedelplanen, som for tiden også bearbeides i kommunens planavdeling, stoppkloss for prosessen i Ski Øst. Dette er konsistent med funnene i en NIBR-rapport (2011:31) hvor en flaskehals i utviklingen av nybygg utgjøres av kommunen selv, som ønsker å utarbeide områdereguleringer, men mangler kapasitet til gjennomføringen.

Det er lite aktivitet på tomtemarkedet for øyeblikket på grunn av at man venter på at områdeplanleggingen kommer på plass. Det vil akkumulere seg et tomtebehov og kommunen bør ha noen tomtereserver ved ferdigstillingen av jernbanens dobbeltspor i 2018 (jf. Saksbehandler 2).

Det kan ikke være noe ferdig bygget i Ski sentrum før tidligst i 2018 på grunn av områdereguleringen. Områdereguleringen skulle egentlig vært på plass for et år siden. Kommunen og kommuneadministrasjonen stopper utviklingen. De har ikke forberedt seg godt nok på det enorme trykket som er i eiendomsmarkedet i Ski nå, på tross av at de lokale utviklerne har presset på for å få fart på saken. Kommunen evner ikke å se planleggingen i en større sammenheng, de mangler helhetssyn, og plan og gjennomføring er helt forskjellig (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 3).

Kommunen er usikker på grepene framover, og derfor forhales saksbehandlingstiden. Alle de 4 store områdereguleringene som må ses i sammenheng forhales prosessene, hvilket skulle være unødvendig (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 2).

Områderegulering er et godt verktøy fordi det åpner opp for private planer som dermed holder trykket oppe. Dette fører til at man kan kjøre en parallell prosess med områderegulering og detaljregulering og dermed oppnå mer effektivitet i planarbeidet. De private utviklerne har større utbytte av et effektivt planarbeid enn kommunen selv har, fordi utviklerne sparer kapitalkostnader (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 3).

Det er ett og et halvt år siden områdereguleringen ble kunngjort; likevel har det ikke skjedd noe som er synlig for utbyggerne. Tre store områdereguleringer på én gang er for mye for kommunen, og det er ikke satt noen tidsfrist på områdeplanen (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 4).

Områdereguleringen demmer opp, så prisene på eiendom stiger i Ski. Når det blir åpnet opp igjen for bygging, vil det bli bygd veldig mye på én gang. Da vil byggesaksbehandlingen også ha hopet seg opp, og det bli en ny hindring når det endelig blir lov å bygge (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 4).

Områderegulering er et nytt verktøy i den nye PBL, og det er derfor ikke erfaring med det; dermed oppstår det en større prosessrisiko for kommunen, selv om dette har kommunen selv har valgt det (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 1).

Utbyggerne har to viktige problemer. Det er nye PBL med områdereguleringer som de er redde for vil bli et for stort arbeid for kommunen. Også kommunen mener at dette er en berettiget frykt. Motsatt mener Saksbehandler 2 at det er bra med litt pusterom for å vente på at planene blir ferdige, fordi det dermed blir tid til å finne gode løsninger (jf. Saksbehandler 2).

Områdereguleringen fører i følge informantene til mange problemer for kommunen og utbyggerne. Fra teoridelen om arealplanlegging har vi at rammene i arealplanleggingen kan gi utbygger forutsigbarhet eller på den annen side virke rigid og lite fleksibel. I Ski er det lite forutsigbarhet i planene, og områdeplanleggingen kan etter mitt syn godt ses på, som lite fleksibel og veldig rigid. Det er klart for meg at områdeplanleggingen som verktøy i kommunen har en læretid for alle partene. Det virker som om områdeplanleggingen i Ski er blitt mye mer omfattende enn den opprinnelig var tiltenkt, og derfor også er blitt mer arbeidskrevende enn kommunen har tatt høyde for. Områdereguleringen er på dette tidspunktet det største hinderet for nybygging i Ski. Grunneierne er i en ventende posisjon, og misnøyen med kommunen stigende.

Selv om kommunen godt er klar over at områdereguleringen er et problem for utbyggerne og tomtetilgangen, er de fornøyd med at de har tatt beslutningen om å gjennomføre områderegulering etter den nye PBL. Dette er fordi de mener at når alle planene ses i sammenheng og det brukes tid på løsningene, blir løsningene bedre. Det er diskutabelt om det er bedre at ingenting skjer enn at det blir gjort noen feilgrep som kan det eventuelt kan rettes opp i senere. Det er delte meninger om denne delen av planleggingen og det er ikke sikkert at noen av partene har rett, etter mitt syn. Det er innlysende at det tar tid med god planlegging, men noen må skjære igjennom og tørre å ta beslutninger som kan vise seg ikke å være optimale senere. Områderegulering må innarbeides før det er et effektivt planverktøy, og på dette tidspunktet i læringsprosessen for Ski kommune er det tydelig at verktøyet ikke fungerer som det skal. Spørsmålet er om kommunen burde ha ventet med å ta i bruk områderegulering til etter de omfattende reguleringstiltak for tettstedet er på plass? Spørsmålet er også om områdereguleringen har utgjort et makttap for kommunen på grunn av tilliten til kommunens gjennomføringsevne er svekket? Dette kan eventuelt føre til samarbeidsproblemer mellom aktørene i fremtiden. Det virker for meg som om at kommunen ikke har forberedt seg godt nok på det enorme presset på markedet, som ferdigstillingen av det nye dobbeltsporet vil utgjøre.

Kompetanse- og bemanningsmangel

I teoridelen har vi sett at rekkefølgebestemmelser og tidskrevende planprosesser i detaljreguleringsarbeidet forhøler prosessene på grunn av alt for mange detaljer og lang behandlingstid (*NIBR 2011:31*). Informantene var også enige om at én av flaskehalsene finnes i plankompetanse og plankapasitet i kommunen. Problemer oppstår derfor som et resultat både av det lave antall personer i planavdelingen i kommunen, og tiden det tar å regulere ferdig. Derfor er holdningene til dette interessante å se på.

Flaskehalsen i kommunen er nå, at det er for få folk som kan jobbe for å få områdereguleringen på plass (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 1).

Ski kommune har en kritisk bemanningsplan og har problemer med å rekruttere folk med høy kompetanse på plansiden. Dette er et generelt nasjonalt problem, og det forskes på hvordan man kan øke planfaglig kompetanseutdanning (jf. Saksbehandler 2).

Kommunen vet ikke helt hva den vil med områdene, og har ennå ikke begynt. Årsaken til dette er at det er en læretid i kommunen. Kommunen er skeptisk til nye ting og må i tillegg forholde seg til lovverket, som er forholdsvis nytt. Informantene nevner også at Ski er i oppstartsfasen av områderegulering, mangler personer med faglig kompetanse, slipper ikke til fagfolk, og mangler en som kan ta beslutninger. Kort sagt mangler Ski kommune gjennomføringsevne (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 4).

Det er få urbane tradisjoner i Follo-kommunene, og det er en utfordring på rådmannsnivå og i ledelsen av kommunen. Rådmannen er vant med å sørge for vann, vei og kloakk, men er mindre trent i utfordringene med byutvikling (jf. Saksbehandler 2).

Kommunen selv erkjenner at de har bemanningsproblemer, og er dermed enige med informantene på den private siden, men kommunen mener også at problemet er et generelt nasjonalt problem som bør løses på det nasjonale nivået. Kommunerepresentanten mener også at rådmannen og ledelsen har problemer på det faglige kompetansenivå. Det virker for meg som om kommunen har vanskelig for å se for seg løsninger på bemanningsproblemet uten at det vies fokus på et høyere plan. Spørsmålet er om det bør rettes oppmerksomhet mot å øke interessen for å læring av planfaglige prosesser på et høyere nivå?

Når det gjelder plankompetanse ser det ut til for meg at det er for få folk ansatt i planavdelingen i Ski kommune. Det ser ikke ut til at det er mangel på faglig kompetanse i planavdelingen, selv om det nok kan se sådan ut når det ikke skjer så mye synlig i planleggingen. Det er nok heller et spørsmål om å få inn flere kompetente folk, enn et spørsmål om at de som allerede sitter i planavdelingen er inkompetente. Det er ikke nok med flinke folk i planavdelingene. Det må være fulltallig bemanning til de oppgavene som skal løses. Selv om det er vilje og kapasitet til utvikling fra alle aktørenes side, er dette altså ikke ensbetydende med at det skjer en utvikling.

Om dette er et problem som må tas opp på nasjonalt nivå er ikke enkelt for meg å avgjøre, men det er helt tydelig at det finnes en del udekkete behov på planfaglig nivå, som må vies mer fokus i fremtiden. Det er behov for flere folk i planavdelingen med faglig kompetanse som tør ta beslutninger.

Tidsaspektet for arealplanleggingen

Som følge av områderegeringsproblematikken ønsket jeg også å se på hvordan informantene opplevde tidsaspektet og forutsigbarheten ved reguleringsarbeidet. Det er veldig ulike syn på tidsaspektet blant informantene slik det også er bekreftet i delen om aktørenes roller i teoridelen. Dette reflekteres i uttalelsene deres, som presenteres under. Kommunen ønsker å bruke den tiden de trenger for å få til gode løsninger i planleggingen, mens politikerne presser kommunen for å få raskere prosesser, som følge av at utbyggerne presser på dem. Utbyggerne/grunneierne synes for det meste at planleggingen går alt for sakte. En av informantene mener likevel at områderegeringen går både godt og fort. Den uavhengige plankonsulenten mener til og med at utbyggingen har gått for fort. Både kommunen og én utbygger frykter for opphopningen av byggeaktivitet i fremtiden. Når det endelige blir åpnet for utbygging igjen, vil byggesaksbehandlingene hope seg opp og overstige kapasiteten.

Andre kommentarer er som følger. Utbyggingen rundt Ski sentrum har gått for fort og folk har fått lov til å bygge for mye (jf. Plankonsulent). Det gir en viss grad av forutsigbarhet med de tidsfristene som alle må forholde seg til i plan- og bygningsloven (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 2). En eiendomsutvikler er redd for at når områderegeringen først er på plass vil det gå alt for fort, og det blir for mange byggeprosjekter på en gang (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 1). At all byggingen kommer på én gang blir et problem, men kommunen får ikke gjort noe med det. Det blir først utbyggingsferdigstillelse rundt jernbanens ferdigstillelse i

2018 (jf. Saksbehandler 2). Det savnes mer dynamikk i områdeplanleggingen, fordi en by utvikles i forskjellige stadier, og bygges opp etter hvert. Det er derfor rart med fullt stopp slik det er nå (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 4). Planprosessen er for lang i Ski (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 4). Kommunestyret kan lett ta uoverveide kortsiktige beslutninger som ødelegger for veksten i Ski på lengere sikt (jf. Saksbehandler 1).

Frykten for opphopingen av byggeaktiviteter er ifølge mitt syn berettiget. Jeg antar også at byggesaksavdelingen vil få et kapasitetsproblem når byggesøknadene først begynner å komme. Som det er nå har byggesaksavdelingen bare fått ros for jobben de gjør og behandlingstempoet. Spørsmålet er om dette fortsetter, eller om de bør forberede seg på at det kan komme en stor arbeidsmengde som overstiger nåværende kapasitet, i fremtiden.

Høyst sannsynlig er forskjellene i holdningene når det angår tid en følge av at de forskjellige aktørers syn på tidsaspektet. Kommune og grunneier har ulikt syn på tid og har forskjellige agendaer. Grunneiers agenda ofte vil være profittmaksimering og kostnadsminimering, mens kommunen har litt lengere tidsperspektiv og flere aspekter på beslutningene sine og ikke tjener noe rent økonomisk ved å presse planene fortere gjennom systemet. Det kan også være en forklaring at grunneierne som må vente med utviklingen av tomtene sine må betale de økte kapitalomkostningene forbundet med å vente på utvikling, mens kommunen ikke merker noe fysisk til tidskostnadene. Likevel har det blitt tatt beslutninger som ikke er optimale, og det er naturlig at kommuneadministrasjonen ikke ønsker å gjenta dette.

Risiko grunnet tidsaspektet

Som følge av både områderegulering og bemanningskapasitet er risikoelementet forbundet med tid økt. Jeg har derfor sett på hvilke følger dette har fått for utviklerne. Tid som en viktig risikofaktor stemmer overens med teorien fra kapitlet om risiko hvor det er hevdet at de største risikoelementer ved eiendomsutvikling er økonomisk usikkerhet og tidsaspektet ved å få byggetillatelse og byggevilkårenes omfang.

Tidsaspektet i eiendomsutvikling er den største risikofaktor. Det går alt for tregt i Ski tettsted som det er nå (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 1).

Risiko og utbyggingsrisiko for markedsaktørene er blant annet at reguleringsfasen utgjør den største risikoen fordi de kan ende med ikke å få lov til å bygge det de har planlagt (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 2).

Et viktig poeng er at tidsaspektet ved reguleringsprosessen utgjør den største risikoen i utviklingen. Når tidsaksen blir for lang, øker risikoen i prosjektet og prosjektet kan i verste fall gå i vasken. Marginene spises opp og man risikerer at utbyggerne mister interessen. Det blir et effektivitetstap som noen må betale, men neppe kommunen. Man må se på hva dette effektivitetstapet koster og hva pengene alternativt kunne være brukt til, for eksempel barnehage- og skolebygging. Samfunnsmessig sett er det ikke bra med for lange tidsaspekter. For kommunen er det ingen risiko forbundet med tidsaspektet, ifølge utbyggerne. Kommunen ser ikke at de kan vinne ved å være effektive (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 4).

Tid er en relativ faktor etter min vurdering, og oppleves på forskjellig måte, alt avhengig av hva slags risiko tidsaspektet innebærer for aktøren. Det er også forskjell på hvordan de ulike aktørene opplever tidsaspektet ved reguleringsarbeidet. Noen mener det går fort og andre mener det går for langsomt. Jeg kan konkludere med at forskjellen i holdninger er avhengig av hvorfra utviklerne ellers har erfaring, og hva de sammenligner en gitt situasjon med.

Slik jeg ser det er det viktig å sette fokus på hvem som bærer utgiftene forbundet med tid. For hvem er det egentlig som betaler prisen i siste instans? For meg ser det ut til at samfunnet og enkeltpersonene til slutt blir de som bærer kostnaden. Dette skjer blant annet ved at det ikke er nybygg nok til å fylle etterspørselen, noe som gjør prisnivået veldig høyt i boligmarkedet. De som betaler prisen blir dermed de mest utsatte personer i boligmarkedet, noe som gjør at kommunen ofte må tre til med støtte. Fra mitt ståsted ser det ut til at problemene vender tilbake til kommunen uansett hvordan man ser det. Det er derfor uhyre viktig med kompetente fagfolk i arealplanleggingen. Det kan være en idé å jobbe parallelt med prosjekter og planprosesser for ikke å forhale utviklingen helt.

Andre flaskehalser

Det viste seg at flaskehalsene i Ski kommune har flere aspekter tilknyttet seg enn de ovenstående. Derfor er de andre funnene som også er avdekket nevnt herunder. Blant annet er økonomien til Ski kommune blitt nevnt av en grunneier, hvilket er interessant fordi ingen andre informanter hverken i kommunen eller blant utbyggerne har nevnt noe om dette. Det

pekes også på omregulering etter utløpte tidsfrister, dobbeltsporets plassering og forhandlingsuenigheter som andre flaskehalsen Ski tettsted.

Grunneieren mener at boligbyggingen stopper opp noen steder i kommunen fordi kommunen og en entreprenør ikke kan bli enige om prisen på parkeringsarealer. Kommunen vil ha alt billigst mulig. Bygge- og deleforbudet i sentrum fungerer ikke i praksis - bare på papiret (jf. Grunneier 1).

Kommunen stopper utviklingen med reguleringsplanene selv om grunneier har vilje til utvikling. Det er økonomien i kommunen som stopper utviklingen (jf. Grunneier 1).

En annen flaskehals oppstår i forbindelse med at utbyggere vil bygge mer enn de får lov til med gjeldende plan. Det tar tid å få omregulert, og fordyrer prosjektet, dersom man må starte forfra med reguleringen (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 4).

Dobbeltsporet og ventingen med planleggingen på grunn av denne kan bli en sovepute. Man risikerer at utviklingen stopper opp, og det bare blir en stor stasjon uten noe annet rundt (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 4). Et prosjekt i Ski tettsted stopper opp fordi man enda ikke vet hvor jernbanen skal gå (jf. Plankonsulent).

Alle disse ulike faktorene er tilsier at det er en del nyanser i funnene omkring flaskehalsene som med fordel kan undersøkes nærmere enten av kommunen selv eller en ivrig utbygger/utvikler. Løsningen på flaskehalsproblemene ligger altså ikke bare i å få områdereguleringen på plass og få kloakkapasiteten opp. Det er mange og komplekse faktorer som det må jobbes med i tillegg til å få mer fart på planleggingen. Jernbanens plassering er også en stor og sentral del av byplanleggingen som bør kartlegges før andre planer kan diskuteres videre.

5.3 Samarbeid mellom de ulike aktørene

I teoridelen er samarbeidet mellom aktørene, og de forskjellige rollene til aktørene som skal fungere i samspill, satt i fokus ved hjelp av institusjonsteorien. Dette dannet grunnlaget for å kartlegge de ulike aktørers holdninger til samarbeid mellom kommunen og utbyggerne og utviklerne. Jeg har fått bekreftet gjennom funnene at det er viktig at kommunen legger til rette på beste måte, slik at utbyggenes interesse fanges, og utbyggerne ikke flytter til andre områder. Det er mange ulike instanser og nivåer som må samarbeide for å få til en god byutvikling. Funnene i Ski kommune bekrefter at det må et godt samarbeid til for å få effektivitet og fremdrift til beste for alle i arealutnyttelsen. Det tyder på at det er et felles ønske om en god byutvikling i Ski tettsted og en god utvikling av områdene. Tilsvarende funnene fra en NIBR-rapport (2011:21) er det gode kommunikasjoner mellom kommuneadministrasjonen og utviklerne, som begge benytter planfaglige kompetente konsulenter til å bedre kommunikasjonen.

Funnene i undersøkelsen tyder på at både kommune og eiendomsutviklere/grunneiere er fornøyd med hvordan samarbeidet fungerer dem imellom. Dialogen er god imellom aktørene og kommunen, og lettes ved hjelp av konsulenter med god kontakt til begge aktørssidene. Kommunen blir rost for å være ryddig, kompetent og samarbeidsvillig, og byggesaksbehandlingen får ros for å være raske og effektive. Likevel er det ett funn som tyder på at det ikke er alle som opplever samarbeidet med kommunen slik.

Kommunen tilrettelegger ikke for samarbeid, og det er grunneier misfornøyd med. Kommunen har ikke noen interesse av å samarbeide. Ifølge grunneieren bør kommunen inkludere grunneierne mer i planleggingen. Når de ikke gjør det blir det uvilje blant grunneierne. Grunneier må selv ta initiativ til all kontakt med kommune, og om samarbeidet i kommunen sier grunneier at kommunen er enerådende og fungerer som en egen klan, som ikke tar imot råd fra noen. Kommunen har dessuten beslutningsvegring (jf. Grunneier 1).

Dette tyder på at samarbeid kan oppleves veldig forskjellig. Spørsmålet er om det er situasjonsavhengige faktorer eller personavhengige faktorer som er forklaringen dette?

Samarbeidsgruppe

Funnene i forbindelse med samarbeid støtter opp om den teoretiske drøftingen av de ulike aktørers roller og forhold til hverandre som pådrivere til samarbeid.

Det er fem aktører som har tatt initiativ til å opprette en faglig sparringspartner for kommunen. De har opprettet gruppen for å hjelpe Ski kommune, for derved å hjelpe seg selv (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 1).

Kommunen er positiv og veldig fornøyd med samarbeidsgruppen/referansegruppen som er opprettet, fordi det er en fordel for kommunen. Det er fortløpende møter med konsulenter som representerer grunneiere både i Ski Øst og Ski sentrum. Dette er en fin og smidig måte å jobbe på. De møter forståelse hos grunneierne og utbyggerne for kommunens problemstillinger. Det er altså viktig med spilleregler og avklarte roller (jf. Saksbehandler 2).

Med samarbeidsgruppen kan man få en god faglig plan uten for mye innblanding, hvor de forskjellige aktører hjelper til med gjennomføringsfasen. Ski kommune og politikerne er veldig positive til panelet (samarbeidsgruppen) og samarbeidet med utbyggerne. I denne gruppen som har felles interesser er åpenhet, generelt samarbeid og prinsipiell byutvikling viktig. Her kan man ikke bare ha økonomisk profitt som drivkraft (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 1).

Kommunen bør bli mer profesjonelle framover, og må være positive til utviklerne, ellers velger utviklerne å etablere seg andre steder (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 3).

Samarbeidsgruppen ser altså ut til å fungere for alle parter som er involvert, og spørsmålet er om det er en effekt av åpen dialog og kommunikasjon mellom aktørene som gir den positive holdningen fra både den offentlige siden og den private markedssiden. Likevel er det en utvikler som mener at profesjonaliteten til kommunen kan forbedres.

Oppnås det en felles forståelse for konteksten lettes prosessene og man kan forbedre forholdene uten konflikter som institusjonsteorien bekrefter i teoridelen av avhandlingen. Samarbeidsgruppen i Ski et godt eksempel på dette, og kanskje kan andre kommuner og utviklere dra nytte av denne suksessfulle idéen.

Samarbeid på andre nivå

Samarbeide på høyere nivå, enn det mellom kommunen og private aktører, er også viktig å se på. Informantene i en NIBR-rapport (2011:31) mente at det var for mange ulike klageinstanser å forholde seg til. En av Ski kommunes representanter mener også at myndighetene burde gjøre noe med de mange ulike klageinstanser som de må forholde seg til på forskjellige nivåer i rollefordelingen.

Når reguleringen ikke er på plass i et område, er det viktigste at det blir et prosjekt. For å få til dette, må man jevnlig ha møter med politikere og kommuneadministrasjonen (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 1).

Samarbeidet mellom de profesjonelle aktørene ser altså ut til fungere bra. Det er likevel en rom for forbedring på høyere nivå i form av forbedring i kommunikasjonen for å lette samarbeidet for aktørene.

5.4 Tomtetilgang

Fra kapitlet om tomtemarkedet har vi at tomtetilgang er viktig i tettbebygde strøk og at kommunens fokus på tilrettelegging for tomteutvikling er viktig. Det markedsstyrte boligmarked og private tomteeiere i sentrale forhandlingsposisjoner kan gjøre tomtetilgangen og dermed boligforsyningen uoversiktlig og vanskelig å forutse. Reguleringsstatus til tomtene er nevnt som en fysisk begrensning eller en mulighet. Etterspørselen på tomter henger nøye sammen med boligletterspørselen, og spørsmålet fra innledningen om det egentlig er tomtmangel eller mangel på arealer til boligbygging i Ski er forsøkt belyst herunder.

Alle intervjuobjektene i Ski var enige om at det var mer enn nok arealer for boligbygging i Ski tettsted. Problemet i Ski er at ingen av disse arealene er ferdigregulerte. Når det gjelder eneboligtomter er det bare få igjen i de allerede eksisterende områdene, og det er ikke utsikt til at det blir flere eneboligarealer foreløpig, eller noensinne. Det er mye press på arealene i tettstedet og de bør derfor utnyttes i høyden, mens bygging av eneboliger er veldig plasskrevende. Det er generelt mye arealer å ta av i Ski kommune. Likevel har de ulike informanter forskjellig syn på tilgangen av tomter, slik det ser ut nå. Dette illustreres ved utdragene fra de forskjellige intervjuene under.

Tomtetilgangen i Ski fra kommunens ståsted

I forbindelse med tomteutvikling er det nok volum på utviklingsarealer, og det er rom for mye utvikling av både næring og bolig de neste 10 år. Utfordringene med tomteutvikling ligger i å legge de riktige bygg på rett sted. Dette kan gjøres ved å stimulere til trinnvis utvikling, så ting begynner å skje. I Ski finnes det områder som er store nok og som kan utvikles til å være kollektivsvarende. I utkanten av kommunen er det stort boligpotensiale og det er klart for utbygging. Byggegrensen i framtiden blir satt av kommunen som planmyndighet. Det kan være muligheter for å flytte på grensen i Ski Øst (jf. Saksbehandler 2).

Kommunen selv har eid mye grunnarealer, hvilket er unikt. Det er blitt bygd på kommunal grunn før i tiden, men det er det slutt på nå. Skogene var verdifulle og ble ikke hugd på grunn av selvpålagte restriksjoner fra kommunens side. Generalplanen fra 1970 har vært retningsgivende for arealplanleggingen og kommunestyret har vært tro mot den (jf. Saksbehandler 1).

Kommunen ønsker at Drømtorp gård skal gå fra lilla til gul på lang sikt, det vil si at gammelt næringsområde blir til nytt boligområde (jf. Saksbehandler 1).

Det er stort sett ingen eneboligtomtereserver i Ski tettsted. Plan- og byggesaksavdelingen er åpen for deling av store tomter for å fortette, på grunn av det store presset på tomtetilgang. I så fall må det være hensiktsmessig deling av tomten og alt må holdes innen de gitte kravene. Det er ikke beredskap på ferdig regulerte tomter for øyeblikket (jf. Saksbehandler 3).

Tomter er et stort problem i Ski tettsted. Vestsiden av jernbanen er en arealreserve for kontorer med mange arbeidsplasser. Det var en tabbe med Europris og Expert (nybygg på tomt ved siden av jernbanen); Kommuneadministrasjonen anbefalte ikke byggene, men politikerne ville ha dem der. Det vil være stopp med tomtetilgangen inntil områdereguleringen er på plass (jf. Saksbehandler 2).

Tomttetilgangen i Ski fra utviklernes ståsted

Når det gjelder ferdig regulerte tomter er det for dårlig tilgang på nåværende tidspunkt (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 3).

Ledelsen i kommunen i Ski har ikke sett hvilken vekst kommunen er i før nå. Derfor er de på etterskudd med utviklingen av tomter i Ski tettsted. Kommunen må omregulere mange tomter for å komme videre i utviklingen. Kommunen er blitt flinkere til å benytte seg av private aktører og deres kunnskap i de siste årene (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 3).

Ski Øst er en salderingspost for Ski sentrum dvs., den fungerer som en buffer for sentrumsområdet. Variabelen er Ski Øst i de tre alternativene som er lagt fram. Det er ønske om mange boliger i Ski Øst, men det er i et veldig langsiktig perspektiv. Det må etableres skoler, barnehager osv. (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 1).

Tomttetilgangen i Ski fra grunneiers ståsted

Kommunen ga på et tidspunkt uttrykk for at de ikke hadde nok arealer for boligbygging, men dette endret seg da de fikk en konsulent til å vurdere arealene for boligbygging i Ski kommune. Plutselig var området avsatt til boligformål, selv om kommunen ikke synes det var interessant da grunneier snakket med dem om samme areal (jf. Grunneier 1).

En av tomtene er regulert til næringsområde, men er avsatt til boligområde i kommuneplanen. Når det først er regulert til næring er det enklere for kommunen å omregulere arealet, fordi det ikke trenger å gå til departementene igjen. Grunneieren ønsker selv å selge og utstykke arealene (jf. Grunneier 1).

En av tomtene har vært regulert to ganger. Kommunene vil ha det regulert til friområde og ikke idrettsområde. Det er billigere for kommunen å betale for et friområde fremfor et idrettsområde. Grunneieren ønsker at de kommer til enighet ved forhandlinger, og kan unngå ekspropriasjon, men dette er en sjanse å ta for grunneieren, fordi man ikke kan vite om kommunen går med på forhandlingene (jf. Grunneier 1).

Det er forskjeller på hvordan kommunen, utvikler og grunneier ser på tomtetilgangen selv om de faktisk er enige om at det er nok arealer. For kommunen virker det som om de har full kontroll på arealtilgangen, mens det på den andre siden er frustrerende for utvikler og grunneier å måtte vente på at kommunen beslutter seg til hva de vil bruke de ulike arealene til. Tomttetilgangen til nybygging er avhengig av reguleringsprosessenes ferdigstillelse og grunneiernes vilje til å bruke tomtene sine til boligbygging. Dette stemmer også overens med teorien fra kapittelet om tomtemarkedsmekanismene hvor det er hevdet at manglende reguleringskapasitet kan forklare for lite nybygging og for lav produksjon.

5.5 Markedssituasjonen i Ski

Markedet er med på å bestemme etterspørselen og tilbudet på eiendomsmarkedet.

Prisforskjeller mellom sentrumsnære områder og mer perifere områder er økende, som vi så i teoridelen. Boligbyggingen henger etter, slik tilfellet også er i Ski. De mest ressurssterke bebor de dyre sentrumsstrøkene. I pressområder vil det være et høyt prisnivå på boliger og tomter (*NIBR 2011:31*). Ifølge alle informantene er det boligmangel i Ski tettsted. Noen av årsakene til boligmangelen og de høye prisene ifølge informantene i Ski er presentert under. Ski som betegnes av lokale eiendomsmeglere som et pressområde med høye tomtepriser. Eiendomsmeklerne i Ski ser at det er stor tomtmangel for eneboliger og veldig høye prisnivåer på de få tomter som er. Prisnivået er høyt på brukte eneboliger og blokkleiligheter i sentrumsnære områder. Dette er utviklerne også enige i. Årsakene til hvorfor prisene er så høye er det delte meninger om som vi ser herunder.

Eiendomsutviklere som kjøper opp eiendommer i sentrum er med på å presse opp prisene. De kjøper opp store områder og presser ut de private kjøpere. Det er viktig for utviklere å disponere mest mulig areal for å minske risikoen (jf. Plankonsulent).

Ski kommune er en av de kommunene det skjer mest i for øyeblikket, og det forventes at trenden fortsetter også i framtiden. Det er stor vekst i Oslo og Akershus. Reaksjonen på jernbanens dobbeltspor blir større enn folk tror nå. Spørsmålet er om kommunen kan imøtekomme presset; eksempelvis må den sosiale infrastrukturen følge med. Boligprisene i Ski er høye nå, og forventningene om jernbanespolet får prisene til å skyte i været. Områdene rundt Ski vil også få merke effekten av det nye dobbeltsporet. Det er begrenset hva man kan styre gjennom regulering, i.e., det finnes en begrensning i verktøyene. Planleggingen tar ikke hensyn til markedet (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 4).

Ifølge alle informantene er det press på tomtetilgangen. Egentlig er det ikke mangel på arealer for tomter, som det fremkommer av intervjuene, men det er mangel på ferdigregulerte områder til boligbygging. Dette er et problem for hele Ski og for den videre utviklingen. Det er ikke lett å dekke de økende behov for boliger, når selve byggingen på tomtene ligger flere år inn i fremtiden. Årsakene til presset på markedet er en kombinasjon av mange av de faktorer som er diskutert tidligere.

5.6 Nærings situasjonen i Ski

I forbindelse med intervjuene kom det frem en del interessant informasjon angående nærings situasjonen. Funnene er med på å forklare næringsmarkedets betydning for Ski. Det er en følge av Oslo ringens utvidelse som har gitt Ski en nasjonal rolle i hovedstadsutviklingen. Dette har hatt betydning for næringsmarkedet, og det er viktig med fokus på næringsutviklingen i Ski for at stedet skal fortsette med å være et vekstområde. Arbeidsplasser genererer befolkningsvekst, slik vi så i teoridelen, og det er en følge av Oslo ringens utvidelse at Ski har fått en nasjonal rolle i hovedstadsutviklingen. Dette stemmer også med agglomerasjonsteorien vi har sett på tidligere. Mht. kommuneplanen er det viktig at kommunen er imøtekommende og forutsigbar i sin samhandling med næringslivet, samt tilrettelegger for utvikling av næringsområdene nær sentrum. Dette er forsøkt avdekket gjennom intervjufunnene. Det er ganske stor enighet om at næringsutviklingen fungerer greit i Ski ifølge grunneiere og kommunen, men det er usikkerhet knyttet til om næringsområdene er plassert optimalt. Det krever en balansegang mellom aktørene for å få til et bra resultat som vi så i avsnittet om kommunens rolle i teoridelen.

Utviklingen i Ski tok fart for 5-6 år siden innen næringsseiendommer, da Ski ble en del av Oslo ringen. Utvikler ønsker å utvikle allerede oppkjøpte tomtearealer i næringsparken de kjøpte i 1997 (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 3).

Det kan være at utviklingen i fremtiden går i en annen retning enn det kommunen ser for seg nå. Mye kan endre seg når planleggingen tar så lang tid med. Det kan være at næringslivet ikke synes det er attraktivt å etablere seg i Ski om noen år. Selv om løsningen på problemene i Ski kan virke innlysende nå, kan dette endre seg når det har gått en stund. Dermed må kommunen likevel innrette seg etter den nye situasjonen, og imøtekomme behov de egentlig ikke har lyst til å fylle slik det ser ut for øyeblikket (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 4).

Næringen kan etter hvert flytte fra Ski fordi ingen utbyggere vil bygge der. Det er mange områder som mister utbyggernes interesse når det går så lang tid med reguleringsprosessen (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 4).

For næringslivet er det viktig å ha forutsigbarhet (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 4).

Næringsmarkedet i Ski har et fornuftig leieprisnivå. Det vil komme en ny type næring til Ski etter at dobbeltsporet er ferdig (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 4).

Med hensyn til næringssituasjonen og problemet med å få flere arbeidsplasser til Ski, er kommunen og utviklerne enige. Arbeidsplasser er viktige for produksjonen og for bedriftene, og for hvor attraktivt stedet er. Bosetter arbeidstakerne seg også i Ski, er det ingen reisetid (Utvikler, grunneier og utbygger 4).

Kommunen ønsker å fase ut næringer som ikke "hører til" i byen. Det ligger et potensial i å lage uønsket næring om til boliger (jf. Saksbehandler 2). Næringen i Ski burde ikke ligge der den gjør i dag. Det burde bare være boliger der det er næring i Ski tettsted i dag (jf. Grunneier 1).

Næringen bør altså konsentreres andre steder enn der den er lagt nå ifølge en av informantene. Det er tydelig at det er gjort noen feilvurderinger gjennom tiden med hensyn til plasseringen av næringsbygg som for eksempel XXL og Europris-byggene som ligger i Ski sentrum, men spørsmålet er hvor enkelt det er å transformere et etablert næringsområde om til boligformål. Det er en reel fare for at næringsmarkedet mister interessen for området på grunn av tregheten i reguleringsprosessene. Dette kan være uheldig, etter mitt syn, fordi det vil gi færre arbeidsplasser til kommunen, som igjen fører til lavere inntekter. Dette bringer flaskehalsen med områdereguleringen opp igjen som det stadig tilbakevendende hovedproblem i Ski. Det er vilje til samarbeid mellom kommune og utbyggere når det gjelder næringsmarkedet, men her stopper alt opp som følge av områdereguleringen. Tilretteleggingen som kommunen har uttrykt ønske om å gjennomføre i kommuneplanen er etter mitt syn ikke velfungerende og mangler forutsigbarhet.

5.7 Fortetting og transformasjon i Ski

Det er stort potensial for fortetting og transformasjon i næringsområdet Ski Øst og i Ski sentrum, samt på Skorhaugåsen. Fortetting kan også skje som utskifting av for eksempel næringsområder som er utrangert bruksmessig eller økonomisk, og som nå kan ombygges til boligområder. (Barlindhaug *Boligmarked og boligpolitikk*) det er dette som er mest aktuelt i Ski tettsted slik jeg ser det.

Arealer med dårlige bygg som trenger til fornyelse og rehabilitering er potensielt gode områder for fortetting og transformasjon. Det er imidlertid en ulempe at det ofte er mange grunneiere på slike områder (Utvikler, grunneier og utbygger 1).

Det er ikke mangel på tomter i Ski som egner seg til fortetting og transformasjon, men det finnes ingen steder i Ski hvor man kan bygge plasskrevende næring som gartneri og møbelbutikker. Det er også knapphet på tomter til småhusbebyggelse, mens det er store muligheter for å bygge leiligheter i eksisterende næringsområder (Utvikler, grunneier og utbygger 1). I den sammenheng kan det nevnes at man bruker like mye areal på å bygge en tomannsbolig som på å bygge åtte boenheter i en lavblokk (Plankonsulent).

Ski er det viktigste området utenom Oslo for fortetting og transformasjon pga. gode kommunikasjonsmuligheter som jernbane og hovedveier (jf. Plankonsulent).

Før flere gårdsbruk blir utbygget ønskes det å fortette og transformere eksisterende områder først, og legge til rette for lavblokker og rekkehus. Det er fremdeles tomtereserver plassert inn imellom eksisterende bebyggelse (jf. Saksbehandler 1).

Det bør være mange nye boligprosjekter i områder med sterk befolkningsvekst står det i teoridelens kapittel om fortetting og transformasjon. Dette er ikke tilfellet i Ski, selv om det egentlig er stort nok potensial arealmessig for at mange byggeprosjekter kan være i gang. Når det er så stort press på boligmarkedet som det er i Ski, burde det absolutt være flere byggeprosjekter ,enn de få som er igangsatt, som vi så i teoridelen. Nybyggingen i tettstedet står ikke stil til den forventede befolkningsveksten ifølge mitt syn. Det er nok av arealer for fortetting og transformasjon, men det er mangel på områder for plasskrevende næringsaktiviteter. Det er ønsket å fortette eksisterende boligområder før byggegrensen blir

utvidet, hvilket etter mitt syn er bra fordi det da ikke kommer i konflikt med jordvernet som har høy prioritet i Ski kommune. På den andre siden er det både dyrere og mer tidskrevende å fortette i stedet for å bygge nytt.

5.8 Jordvern i Ski

I kapittelet om jordvern er det fokus på at jordvern skal veies nøye opp mot tettstedsvekst- og utvikling og at det er viktig å bevare naturmangfoldet for å sikre allmenheten tilgang på natur. Rundt de store byene har det vært tendenser til nedbygging av arealreserver. I Ski har dette vært ivarettatt siden generalplanen i 1970 for Ski kommune og det har vært fokus på å være føre vår i forhold til naturinteresser og jordvern. Dette dannet grunnlag for å høre om boligbygging som prioritet foran jordvern, er en ny trend i byutviklingen, som jeg har prøvd å avdekke ved å spørre informantene om holdningene til dette. Spørsmålet ble også stillet som med håp om å lære noe av måten de har taklet de nasjonale føringer på dette punktet. Jordvern er ikke et like populært begrep for alle informantene, selv om de fleste i store trekk er for jordvern, er dette ikke for enhver pris. Matproduksjon må komme før næringsutvikling og nybygging, samtidig som det er viktig å overveie bruken av dyrket mark til nybygging, på grunn av når først dyrkbar jord først er bebygd, er det nesten irreversibelt.

Dilemmaene mellom markedet og planmyndighetene på dette området er miljøvern og jordvern versus økonomisk lønnsomhet. Markedet og utbyggerne setter ned foten dersom det blir for mange krav og rekkefølgebestemmelser. Det må være økonomisk lønnsomt for utviklerne. De offentlige planmyndigheter må ha ryggrad på plankravene i denne forbindelsen (Saksbehandler 2).

I Ski kommune er rammene for by- og tettstedsvekst tungt påvirket av verneinteressene jordvern og Markagrensen. Som fagperson mener kommunen at dette er en styrke. De har satt en grønn strek mot Kjeppstadmarka, og tettstedsstrukturen blir holdt på plass av de to slags vern. Dette har holdt utviklingen komprimert rundt sentrum, hvilket er en styrke i fremtidsrettet byutvikling. Føringer for jordvern og regionalt plansamarbeid må ses opp mot bolig- og kontorbygning i nærheten av knutepunkter (jf. Saksbehandler 2). Det har vært viktig for kommunen ikke å bygge på dyrket mark, men i stedet satse på transformasjon av gamle industriområder (jf. Saksbehandler 1). Informanten er prinsipielt for jordvern, men ikke innenfor en 500-meters grense rundt jernbanestasjoner og knutepunkter. Her må man bygge tett med urbane kvaliteter (jf. Plankonsulent).

Utvikleren er skeptisk til at jordvern er politikerstyrt. Fylkeskommunen kan ikke si nei til Ski Øst nå fordi de akkurat har godkjent IKEA i Vestby på dyrkbar jord. Derfor vil det bli rart om

de sier nei til Ski Øst-prosjektet og utvikling i Ski på grunn av jordvern. IKEA hadde andre ferdigregulerte alternativer å bygge på, som for eksempel i Moss. Her må det gjelde likhet for loven (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 3).

Jordvernet fungerer ikke optimalt i Ski kommune, fordi jorder det har i de siste 7 årene har vært forsøkt omregulert. Omregulering av et jorde i Ski ble stemt ned av politikerne for 4-5 år siden. Nå har politikerne vist vilje til å omregulere og kommunen kommer etter. Altså bidrar de til utviklingen i stedet for å være bremsekloss. Det tok for eksempel 3-4 år før Ski Øst kom inn i kommuneplanen (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 3).

Angående jordvern er grunneieren for å avskaffe alt jordbruket, fordi det er så ulønnsomt å drive jordbruk i Norge. Samtidig er det bra med jordvern fordi grunneiere ellers hadde gjort som de selv ville med alle de arealene. Å verne alt som er av jordbruk er dumt, det er bedre å tilrettelegge for gode alternativer til bolig og næring. Jordvernet står for sterkt i dag, og dette fører til at bolig utviklingen går for tregt (jf. Grunneier 1).

Jordvern er en viktig problemstilling. Det er lagt en plan fra overordnede myndigheter om samordnet areal og transport så man er nødt til å se en helheten og ta grep i forhold til den nye jernbanen. Jordvern må ses i forhold til bygging på verdifulle arealer tett på jernbanestasjon. Man må se jordvern i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Det er et problem at det er regler om at alle andre arealer skal utbygges før det kan bygges på dyrket mark. Det er en unyansert holdning og myndighetene bør forstå at noen ganger er det nødvendig å bygge på dyrket mark (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 1).

Grunneieren som uttrykte at all landbruksjord bør utbygges, har etter min mening en ganske sterk og unyansert holdning til jordvern. Spørsmålet er om det økonomisk sett er bedre for helheten å ta av arealer til boligbygging, selv om de er landbruksområder, eller om det er bedre samlet sett å beholde all dyrket mark som den er. Landbruket er kraftig subsidiert i dag, og det er ikke spesielt lønnsomt å drive jordbruk i Norge. På den annen siden er det på politisk nivå tatt beslutning om å bevare jordbruk som en del av det norske kulturlandskapet, Dette er i samsvar med Ski kommunes mål om en by i et vakkert kulturlandskap. Spørsmålet blir da om det er rettferdig at det er boligsøkere som må betale prisen for jordvernet fordi de ikke finner bolig som er til å betale. Dette må veies opp mot mulighetene for fortetting i byen.

5.9 Virkemidler og verktøy for kommunen, politikere og grunneiere

Virkemidlene er en viktig del av problemløsningen aktørene imellom. Nedenfor rettes fokus mot hvilke virkemidler og verktøy som blir brukt i Ski kommune. I tillegg rettes blikket mot hvilke typer virkemidler som fungerer i Ski, og vi skal se på anbefalinger fra aktørene med hensyn til bruk av virkemidler. I innledningen til teoridelen spurte jeg om hva kan grunneiere og utviklere egentlig gjøre for å påvirke kommunen og reguleringsprosessene? Hva kan kommunen gjøre for å påvirke utviklere og grunneiere? Dette er delvis besvart i det neste kapitlet om hva de forskjellige aktører i Ski bruker for å lette prosessene.

- Opsjonsavtaler
- Utbyggingsavtaler
- Dispensasjon fra politisk nivå
- Planer og samarbeid
- Parkeringspolitikk
- Pressmidler
- Kompetansetilførsel
- Ekspropriasjon

Opsjonsavtaler

Det er opsjonsavtaler på mange nærliggende potensielle arealer for utbygging. De funn jeg har gjort i Ski, hvor store eiendomsutviklere har opsjonsavtaler på de arealer som ligger rett utenfor byggegrensen, er i samsvar med funnene i en NIBR-rapport (2011:31).

Opsjonsavtaler er mest brukt av eiendomsspekulanter, som regner med at det vil skje en ytterligere utvikling utenfor byggen.

Utbyggingsavtaler

Erfaringsmessig fungerer utbyggingsavtaler veldig bra for begge parter, og er brukt i vid utstrekning i Norge generelt (NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA 2007). I Ski kommune bekreftes det av både kommunens representanter og utviklerne selv at utbyggingsavtaler er i bruk. Det er brukt utbyggingsavtaler for å få på plass mobilitet (gangveier og veier), forutsigbarhet, kvalitet og praktiske reguleringsbestemmelser. Utbyggingsavtaler er viktige for både kommune og utbygger og fungerer som et praktisk verktøy når de er basert på gode

avtaler (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 1).

Dispensasjon fra politisk nivå

Plan- og byggesaksavdelingen har en utvidet rett til å bestemme hva som blir godkjent i kommunen. Det er noen få områder hvor politikerne har medbestemmelsesrett. Det finnes for eksempel store dispensasjonssaker, så som hvorvidt det skal bygges i Ski sentrum, klager på administrasjonsnivå og om det skal skje noe i områdene før områdereguleringen er på plass. I siste instans er det på det politiske nivået som dette avgjøres, dersom det er noen uoverensstemmelser (jf. Saksbehandler 3).

Det kan gis dispensasjon fra områdereguleringen på politisk nivå dersom søknaden er vel begrunnet og ikke dreier seg om nybygging. For eksempel er det noen som har søkt om å rive et skjemmende bygg i Ski sentrum. Dette er det søkt dispensasjon for på politisk nivå (jf. Saksbehandler 3).

Som det fremkommer her, er dispensasjon på politisk nivå noe som gis i særtilfeller. Derfor er det ikke noe konkret eksempel på dette, men det er en mulighet som eksisterer for grunneierne og utbyggerne dersom kommunen stiller seg helt på tvers.

Planer og samarbeid

Med gode planer kommer kommunen langt. Man kan snakke med politikerne for å bevisstgjøre dem om mulighetene og problemstillingene. Noen eiendomsutviklere er toneangivende i Ski fordi de har store arealer og har et godt rykte i Ski, hvilket gjør dem toneangivende. Man må ha god kommunikasjon med de andre aktørene, og gi anerkjennelse hvor man kan, for eksempel la politikerne ta æren for utviklingen (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 3).

Et virkemiddel til å påvirke kommunen er å ha møter med dem. Ellers er det mulighet for å gå til politikerne for å få dem til å legge press på administrasjonen i kommunen. Politikerne kan pålegge kommuneadministrasjonen å legge til rette for rammesøknad for å påvirke prosessen. Ellers har utvikleren selv tilknyttet seg flinke rådgivere, som kommunen også kjenner, for å hjelpe med forhandlingene. For eksempel er en professor i planprosess involvert for å lette prosessen med kommunen. I ytterste konsekvens kan de fremme klage. I tillegg

prøver de å involvere kommunen i starten av prosjektet slik at de skal føle at de har medbestemmelsesrett (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 2).

Et eiendomsutviklingsfirma har oppkjøpt arealer som de vet skal bli vei, og som kan selges videre til for eksempel Statens Vegvesen så de slipper å ekspropriere. Dermed viser de også kommunen at de er seriøse med tanke på utvikling av Ski Øst, og vil være behjelpelige med hensyn til infrastruktur og rekkefølgebestemmelser (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 1). Planer og samarbeid er diskutert tidligere, men jeg vil likevel påpeke at dette er en viktig del av kommunens, utbyggerens og grunneiernes muligheter for å få til en god utvikling. Dette er fordi de trenger hverandres kompetanse, vilje og i tillegg rettighetene som følger med grunneiers posisjon.

Pressmidler

Et eiendomsutviklingsfirma har brukt politikerne som et virkemiddel til å påvirke kommuneadministrasjonen. Kommuneadministrasjonen var en flaksehals i forbindelse med Ski Øst, så firmaet brukte politikerne som brekkstang og lyktes (Utvikler, grunneier og utbygger 4).

Politikere presser administrasjonen på grunn av press fra grunneiere. Det er fint å ha et demokratisk system, fordi det belyser flere aspekter i eiendomsutviklingen, så mange interesser kan fungere i samspill (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 4).

Ski kommune kan egentlig benytte seg av makten til å stoppe en planprosess dersom de ser det ikke er bra. De burde benytte seg av de virkemidlene (jf. Utvikler, grunneier og utbygger 4).

Likevel har kommunen tatt beslutninger som er uoverveide som følge av press fra politikerne. Etter min mening er det likevel bra at politikerne presser litt på for å få kommunen til å ta beslutninger. Spørsmålet er om uoverveide beslutninger blir tatt som følge av tidspress, eller som følge av mangel på faglig kompetanse og kunnskap om situasjonen? På den andre siden er det nødvendig for politikerne, som representanter for folket, å kunne påvirke beslutningene til kommuneadministrasjonen. Dette resulterer i at det blir mangfold i planleggingen, riktignok med fare for noen feilplasseringer av bygg.

Parkeringspolitikk

Virkemidler kommunen bruker til å stimulere til byutvikling er parkeringspolitikken. Det gis restriksjoner på parkeringsplasser for å stimulere til strukturer med høyere tetthet og bruk av kollektive transportmidler i stedet for bil (jf. Saksbehandler 2). For å komprimere utbyggingen rundt et bysentrum er parkeringspolitikken et nyttig virkemiddel. Dette kan kontrollere at dyrebare områder blir bebygget med boliger, og gir insentiver til at plassere parkering under bakkenivå.

Kompetansetilførsel

Grunneiere kan påvirke kommunen ved å knytte til seg gode konsulenter med god plankompetanse. Det letter kommunikasjonen å ha profesjonelle konsulenter (jf. Saksbehandler 2). Dette er etter min mening en god løsning som kommunen kan gjøre seg bruk av i større grad.

Ekspropriasjon

Ekspropriasjon er et verktøy som hverken kommune, grunneiere eller utbygger/utviklere ønsket å ta i bruk for å løse problemstillingene i Ski. Det er en enighet om å unngå dette for enhver pris blant samtlige informanter. Det er derfor etter min mening ikke hensiktsmessig å drøfte dette ytterligere i forhold til Ski kommune.

Diskusjon virkemidler

Jeg har rettet fokus mot anbefalinger av virkemidler for aktørene som et forsøk på å gi avhandlingen en praktisk vinkling, noe som eventuelt kan fungere som en hjelp for aktørene i Ski, eller andre steder. Virkemidlene som aktørene har tilgang til er etter mitt syn ikke utnyttet til sitt fulle potensial. Det er tydelig at det er grep som kan gjøres i kommunen for å få litt mer fortgang i prosessene. Ett eksempel er et forslag om å tilføre kommunen flere konsulenter med plankompetanse, eller øke ressursene til innleid hjelp. Anbefalingene fra aktørene til kommunen er fokus på samarbeid, bruk av makten til å stoppe planprosesser, bruk av utbyggingsavtaler og rekkefølgebestemmelser fungerer også bra.

Spørsmålet er om problemene kunne vært avdekket og avverget på et tidligere tidspunkt?

Etter mitt syn burde blikket blitt rettet mot planleggingsvirkemidlene mye tidligere i Ski for å

avverge at alle områdereguleringene kom på samme tidspunkt. Spørsmålet er om man kunne ha tilført mer kompetanse for å forhindre opphopningen av arbeidsmengden på et tidligere tidspunkt?

5.10 Drøfting av funnene

Det er viktig å vurdere den logiske sammenhengen mellom de teoretiske spørsmålene og funnene. Nedenfor, vil jeg tolke mine funn, ut fra de funn oppgavens teoridel bygger på. Jeg vil illustrere om det er samsvar med teorien eller om det er noe det kan stilles spørsmålsteget ved (*Askheim & Grennes, 2008*).

Drøfting

Gjennom funnene i Ski tettsted har intervjupersonene pekt på visse sider ved situasjonen i Ski som de mener kan være flaskehals. I tillegg er det blitt konstatert at teorien i stor grad er samsvarende med funnene i case-studiet. Det er likevel ikke alle intervjupersonene er enige om, og dette er uttrykt ved at kommunen er havnet på den ene siden av diskusjonen, og grunneiere/utviklere/utbyggere har havnet på den andre siden.

Likevel er det ikke entydige holdninger fra alle partene på hver deres side av diskusjonen, men drøftingen baserer seg likevel på at det finnes "to sider" av den samme saken, der det ikke hersket full enighet blant alle informantene.

Kommunens representanter, grunneierne og utbyggerne er alle enige om hva som er flaskehalsene for nybyggingsutviklingen i Ski tettsted. Områderegulering, kloakkapasitet, og bemannings- og kompetansekapasitet og tidsreferanser var det som ble tillagt størst vekt. Selve opphavet til funnene er det altså tilnærmet full enighet om, men årsaken og holdningene som funnene baserer seg på grupperer informantene på hver sin side.

I Ski kommune er det mange villige grunneiere og utbyggere, men nesten ingen aktivitet på nybyggfronten. Dette skyldes som nevnt i hovedsak kommunens valg av planleggingsverktøyet områderegulering og mangel på bemanningskapasitet til å få gjennomført planene.

I begynnelsen av avhandlingen stilte jeg spørsmål om aktørene hadde forskjellig oppfattelse av situasjonen i Ski. Det er blitt bekreftet gjennom intervjuene at kommunen og grunneierne/utviklerne ser ulikt på tidsaspektet i reguleringsprosessene, og evnen til å ta beslutninger om å legge riktige bygninger på rett plass. Det er spesielt tidsaspektet som det

hersker stor uenighet om. Kommunens syn på tid og den tiden som behøves for å ta gode beslutninger står i kontrast til utbyggerne/utviklerne/grunneiernes holdninger. De mener at kommunen er trege og ubesluttsomme.

Rollefordelingen hvor kommunen fungerer som tilrettelegger og det private markedet fungerer som utviklere, har innvirkning på hverandre. Spesielt er kommunens tilrettelegging og arbeidskapasitet en stor utfordring ifølge informantene. Dette er konsistent med en NIBR-rapport (2011:31) hvor områdereguleringen som kommunen selv ønsket å utforme oversteg arbeidskapasiteten for planavdelingen.

Da jeg var i gang med undersøkelsen, fant jeg ut at eiendomsutviklerne også er de som eier de fleste ubebygde arealene som er tilgjengelig i Ski, samt at de har inngått opsjonsavtaler med de eiendommer som kan bli interessante i forbindelse med utviklingen av Ski tettsted i framtiden. Det vil si at de fleste arealer i Ski sentrum med utviklingspotensial er kjøpt opp. Dette gjør at det bare er to grunneiere i rimelig nærhet til Ski sentrum som ikke allerede har utviklet tomtene sine eller har inngått opsjonsavtaler med utviklere. Dette gjør at eierstrukturen utgjør en utfordring for kommunen. Det er mange ulike eiere i Ski tettsted, og kommunen har et stort arbeid når det gjelder ansvaret for samhandling og tilrettelegging. Dette skal skje til beste for hele samfunnet, slik at gevinstene blir jevnt fordelt. Nybyggingen fungerer på nåværende tidspunkt ikke til det beste for alle. Dette er på grunn av at tomtetilgangen, og dermed nybyggingen, er stoppet opp i mer eller mindre grad. Dette gjør at det er boligsøkerne som leter etter bolig i sentrumsnære strøk, som på en måte betaler prisen for kapasitetsproblemene i kommunen. Dette er ikke en ønsket utvikling verken fra kommunens, grunneiernes eller boligsøkernes side.

Områdereguleringen, som de fleste kommer tilbake til som det største problemet i Ski på det nåværende tidspunkt, er en av de største tidstyvene for kommunen. Dette stemmer overens med funnene fra en NIBR-rapport (2011:31) som nevnt tidligere i delen med flaskehalser og områderegulering i teoridelen. Alle områdereguleringene og kommunedelplanen ønskes sett i sammenheng, og dette forhaler prosessene ytterligere som nevnt tidligere. Det virker som om at det er en slags grunnleggende treghet i kommunen som det må ordnes opp i dersom det skal bli noe fart på utviklingen i Ski. Ski kommune har et stort arbeid foran seg med å

ferdigstille områdereguleringene og kommuneplanen. Det er et godt spørsmål om kommunene burde ha tenkt på hvor tidkrevende det er å innføre nye reguleringsverktøy før de valgte områdereguleringen. Er områdeplanlegging egentlig et dårligere verktøy enn den tidligere reguleringsplanen?

Det er en viss usikkerhet omkring den nye jernbanen og hvor den skal gå som utgjør en risiko for utbyggerne. Samtidig legger planleggingen ytterligere press på arbeidskapasiteten i kommunen for å få planene avklart i forhold til Jernbanen. Noen steder utgjør den manglende planlegging av jernbanetraséen en flaskehals for videre utbygging. Samtidig er jernbanens komme en stor mulighet for utviklerne på grunn av forventningene som knytter seg til den økte transportkapasiteten. Etter min mening bidrar dette også til opphopingen av arbeid for kommunen. Det er knyttet en del usikre faktorer som må avklares på høyere nivåer før arbeidet kan fortsett og jeg tror at dette også kan være en medvirkende årsak til utviklingspausen.

Utbyggerne er utålmodige og veldig klare for å bygge boliger, men det ser ikke ut til at dette vil skje med det første. Det er spekulert i tomteanskaffelse blant eiendomsutviklerne i Ski, og mye kapital er bundet opp i tomter. Det må være mulig å utnytte den kompetanse som tydeligvis ligger i det private markedet for å få fortgang og utvikling av ressursene. Å ha masse kapital og arealer som ikke blir utnyttet, virker på meg som spill av ressurser, når det er såpass stort press på eiendomsmarkedet. Mangel på nybygging ligger ikke i utbyggerens vilje til utvikling eller mangel på tomtearealer. Det er heller ikke mangel på vilje til utvikling i kommunen. Derimot er det mangel på både kapasitet og kompetanse innen planavdelingen. Beslutningsdyktighet og mangel på gjennomføringsevne er en av de hardeste kritikkene som er reist mot kommunen. For kommunen er det ikke samarbeidsvilje og virkemidler som er en flaskehals, men tiden som er for kort for den mengden arbeid som må gjøres per ansatt.

Markedsfaktorene i forhold til tilbud og etterspørsel, som nevnt i begynnelsen, er påvirket på den måten at, når områdereguleringen demmer opp for tilgangen på boliger og tomter, vil prisene presses opp som følge av for lite tilbud i forhold til etterspørsel. Dette fører til at tidsaspektet i reguleringsprosessene er med på å utgjøre en betydelig flaskehals for kjøp og salg av eiendom.

Uventede funn

Jeg hadde regnet med å få litt mer informasjon om forholdet mellom det politiske nivået og kommuneadministrasjonsnivået. Dette ble det veldig lite snakket om i intervjuene, og funnene er derfor ikke viet noen spesiell oppmerksomhet i drøftingen. Politikerne ble tildelt en rolle som pressmiddel for de andre aktørene, og utgjør derfor ikke noen spesiell flaskehals slik jeg tolker det. I forhold til det nasjonale nivået ble det bare nevnt i sammenheng med jordvern, og Ski kommunes tilsynelatende gode måte å takle dette på.

Jeg forventet også i begynnelsen av studiet at ekspropriasjon ville være et effektivt og greit virkemiddel for kommunen å ta i bruk for å få gjennomført planene deres. Dette viste seg å være stikk motsatt av min oppfatning av virkemidlet, og det hersket stor enighet blant alle informantene, at ekspropriasjon ikke skulle tas i bruk, dersom det kan unngås.

I kommuneplanen står det at det er krav om områdeplanlegging på Nordre Finstad på grunn av kulturfunn som må vernes. Dette regnet jeg med å få mer informasjon om gjennom intervjuene, men ingen av informantene har nevnt noe om dette. Jeg går ut fra at de andre funnene jeg har gjort, har vært viktigere for informantene å få frem enn vern av kulturfunnene, og konkluderer dermed at de ikke fungerer som en viktig flaskehals.

Avslutning drøfting

Konklusjonen på at boligbyggingen henger etter i Ski tettsted må være at de tidskrevende områdereguleringer pluss den ene kommunedelplan som alle må ses i sammenheng med hverandre, og følgene av dette som igjen forsinker hele utviklingen av Ski tettsted. Tidsaspektet, bemannings -og kompetansemangel og valg av planleggingsverktøyer viste seg å være de største tidstyvene i Ski. Alle de forandringene som skal skje i Ski i forhold til jernbanen er også en planleggingsflaskehals som tar tid. I tillegg er beslutningsvegring og frykt for at feil ting skal skje en medvirkende årsak. Alle disse faktorene tilsammen ender opp med at prosessene i Ski tar for lang tid. Tidsaspektet er derfor en fellesnevner for de viktigste funnene fra intervjuene etter min vurdering.

Anbefalinger

Det er derfor en grunnleggende nødvendighet å redusere tidsbruken i kommunen. Enten må dette etter min mening gjøres ved å ansette flere folk med planfaglig kompetanse, effektivisere beslutningsprosessene, eller at utviklere stiller opp med mer bistand og kompetanse. Et alternativ er også ”outsourcing” eller ytterligere bruk av konsulenter.

Det er etter min mening ikke bare de nevnte faktorene over, som er de eneste årsakene til flaskehalsene. Det er nesten med sikkerhet andre faktorer som ikke er kommet frem i undersøkelsen, som kunne forklart tregheten i utviklingen i Ski. Personlig tror jeg at kompetansenivå er på et godt nok plan, men at det grunnleggende problemet for kommunen ligger i å få tak i folk som klarer å se helheten i et tettsted i vekst.

6 Oppsummering og konklusjon

6.1 Konklusjon

Oppgavens hovedproblemstilling var å belyse hvorfor det ikke bygges flere boliger i sentrumsnære områder og hva årsakene til dette er. Med utgangspunkt i Ski tettsted har jeg prøvd å belyse om det er mangel på arealer til boligbygging, og om det er noen flaskehals i eiendomsmarkedets prosesser som gjør at utviklingen har stoppet opp. Mange av intervjufunnene stemmer overens med den eksisterende forskning, som jeg har studert i den teoretiske delen.

Jeg forestilte meg i utgangspunktet at det ikke ville eksistere noen ubebygde tomter for nybygging og fortetting, men dette ble grundig avvist av alle informantene. Boligbyggingen kommer ganske enkelt ikke i gang på grunn av at det nesten ikke er arealer tilgjengelige i Ski tettsted som er byggeklare på nåværende tidspunkt. Derfor er mangelen på nybygging i Ski et resultat av mangel på tilgang til byggeklare tomter. Som det også er pekt på i drøftingen er det ikke mangel på tomter for nybygging i Ski. Det er nok av arealer som kan fortettes i de sentrumsnære områdene, og det er fortsatt uutnyttede arealer som står tomme innimellom den eksisterende småhusbebyggelsen. Mangelen på arealer er ikke en konkret stans i tomtetilgangen, slik det ser ut til, men er et uttrykk for manglende avklaring av reguleringsstatus på arealene.

Funnene i intervjudelen understøtter mine antakelser om at det eksisterte noen faktorer som førte til at utviklingen er stoppet opp når det gjelder arealtilgangen i Ski tettsted. Jeg forestilte meg at det ville være grunneieres vilje til utbygging og utnytting av tomtene sine som stoppet utviklingen, og at kommunen fungerte som drivkraft med ønske om å få mer fart på utviklingen. Det viste seg å være det stikk motsatte som er tilfellet i Ski. Flaskehalsene besto i noe annet enn jeg hadde forventet, men ikke desto mindre er de til stede og utgjør en betydelig forsinkelse i utviklingen av tomter i tettstedet. I Ski tettsted er det prosessene i arealplanleggingen som stopper utviklingen og arealtilgangen, og i tillegg kommunens håndtering av de nye planleggingsverktøyene, områderegulering og detaljregulering. I tillegg er det ikke tilrettelagt for infrastruktur og henger dette henger etter, og stopper utviklingen.

Kommunenes mangel på ansatte i planavdelingen forsterker og forsinker prosessene ytterligere, og utgjør dermed enda en flaskehals. Det er tydelig, etter min mening, at markedet og grunneierne ikke er skyld i flaskehalsene, men at de derimot presser på for å få fart på utviklingen av Ski. De ønsker å imøtekomme den stigende etterspørselen fordi det ser ut til at det er nok som etterspør boliger i Ski, og det ser ut til fortsatt å bli høyere etterspørsel i fremtiden, dersom framskrivningene og forutsigelsene i markedet holder mål. Jeg antar derfor at det som blir bygd i fremtiden selges forholdsvis lett så lenge prognosene holder stikk, og etterspørselen er større enn tilbudet som den er nå.

Alle funnene av flaskehalser kan dermed føres tilbake til kommunens tidsforbruk ved arealplanleggingsprosessene. Både områdereguleringen og kommunedelplanen er tidkrevende prosesser. Samtidig er jernbanens plassering, den manglende kapasiteten i kloakksystemet også faktorer som kommunen må bruke tid på og må tilrettelegge for. Samarbeid og tilrettelegging er også kommunalt ansvar, og fordrer både tid og oppmerksomhet for å kunne dras nytte av. At dette ikke er enkelt bekreftes i av Amdan. Det er utfordrende for offentlig, privat og frivillig sektor å samarbeid omkring ønsket utvikling (*Amdan, Utfordringer for norsk planlegging 2012*). Løsningen på problemene i Ski ligger etter min mening i kommunen. De kan løse en del av fremtidens problemer ved å oppruste deres planfaglige arbeidskapasitet, effektivisere deres beslutningsprosesser og tørre å ta valg som ikke er perfekte. I tillegg til å fokusere mer på effektive samarbeidsprogrammer.

Fra mitt ståsted ser det ut til at problemene vender tilbake til kommunen uansett hvordan man ser det. Det er derfor uhyre viktig med kompetente fagfolk i arealplanleggingen. Det kan være en idé å jobbe parallelt med prosjekter og planprosesser for ikke å forhale utviklingen helt.

Tomtetilgang og mangel på nybygging er ikke motsetningsforhold, men er en viktig del av variablene for fremtidens bosituasjon i Norge. Selv om det er tomter nok er tomtene ikke tilgjengelige for nybygging før områdereguleringen og kommunedelplanene er godkjent. Dette burde bli viet enda mer oppmerksomhet enn det allerede er blitt, for ikke å gjøre problemet enda større enn det allerede er, og at det fører til opphopingseffekt. Det er nok arealer, de må bare reguleres ferdig først, og helst så fort som mulig.

I forhold til jordvern er det vilje til å bevare alle naturverdiene, og det er bare spørsmål om tid før reguleringsplanene er på plass, og utviklingen går fremover igjen. Fortetting og

transformasjon som byutvikling, samt jordvern og andre naturvern, er faktorer som etter min mening, er godt ivaretatt i Ski.

På den ene siden vil kommunen bruke mye tid på å få en god plan, ved hjelp av områdeplaneleggingen og sammenheng i byutviklingen. De vil gjerne ta beslutninger som gagnar hele kommunen og er bærekraftig for fremtidige generasjoner. Dette er fullt forståelig ut fra mitt synspunkt, da dette er kommuneadministrasjonens hovedoppgave (jf. *kommuneplanen*). På den andre siden står utbyggerne og grunneierne med et stort etterspørselspress fra boligsøkere, og med en viten om at presset er økende. Det er i deres interesse å få tomtegrunnene klargjort for bygging raskest mulig. Dette er fordi det er kostbart å sitte på uregulerte tomter. Hele dette resonnement resulterer i en konstant interesseavveining som kommunen er satt til å administrere.

6.2 Hva kan vi lære av Ski kommune

I innledningskapittelet stilte jeg spørsmål om intervjufunnene kunne bidra til å opplyse eller lære aktører i bransjen noe.

Det jeg vil trekke fram som viktigst er blant annet at samarbeid og god tone mellom aktørene er viktig for å nå målene til beste for hele samfunnet i en kommune. Institusjonsteorien hjelper oss til å se dette klarere. Alle må være villige til å bruke av sin kompetanse for å komme fram til gode løsninger. Kommunikasjon og dialog er et av nøkkelordene jeg har forstått er nødvendig for å nå optimale løsninger. Kommunen har mye å lære av aktørene, og aktørene har mye å lære av kommunen, som vi så i delen med samarbeid mellom aktørene.

Bruk av virkemidler som er til rådighet på et tidligere tidspunkt, er å anbefale i forhold til situasjonen jeg har avdekket i Ski, og for å unngå at reguleringsavgjørelsene hoper seg opp og blir så arbeidskrevende at kommunen ikke takler arbeidsmengden. Det er viktig å være fremsynet i forhold til planlegging, og det er like viktig å stå på faglig trygg grunn når man skal vurdere hva som er den beste arealutnyttelsen for hele samfunnet. Om det er det mulig å inkludere en læretid før bruk av nye verktøy, som områdereguleringen er et eksempel på, vil det være å anbefale for andre kommuner. Arealplanlegging er uansett veldig utfordrende, da det krever helhetssyn over mange ulike faktorer på en gang.

Jordvern er prioritert i Ski kommune, og planene har vært forankret i vern av naturressursene lenge før fokus ble rettet mot det i resten av Norge. Dette har vært en styrke for kommunen og har bidratt til at byutviklingen har blitt konsentrert omkring sentrum

Personlig tror jeg det kommer til å bli en stor vekst i Ski og omegn, når det nye dobbeltsporet først er ferdig, selv om presset på utbyggingen av spesielt sentrumsområdet høyst sannsynlig vil bygge seg opp i enda større grad enn det allerede er nå. Det vil bli en effekt av utviklingspausen som det er vanskelig å forutse konsekvensene av nå, men at det blir effekt er ganske sikkert etter min mening.

6.3 Kritiske spørsmål

For å få behandlingstiden ned i kommunene kan man kanskje forenkle regelverket i forhold til områderegulering? Spørsmålet er om det mulig å bruke gammel reguleringsspolitikk for å løse noen av dagens problemer.

Er det enklere at de offentlige står for reguleringsplanene, eller er det egentlig enklere at de private får igjen ansvaret?

I forhold til jordvern er det et spørsmål om man må gjøre grep for å bygge byer som ikke ligger der det er landbruk, eller om man bør gjøre grep som forenkler og rimeliggjør fortetting og transformasjon i større grad, slik at det ikke er nødvendig å bygge nytt utenfor eksisterende bysone.

Hadde det vært mindre problemer med tilbudet av nye boliger dersom det hadde vært fokus på flaskehalsene på et tidligere tidspunkt? Burde kommunene eller regjeringen ha fokus på arealproblemer som kan dukke opp i fremtiden allerede nå?

Referanseliste

- Aamo A S, Barlindhaug R, Havnen E, Nordahl B og Nørve S, Nordeberg A S (2011)
Utbyggerstyrt byutvikling? NIBR rapport: 2011:21Norsk institutt for by- og regionforskning (2011)
Tilgjengelig fra: <http://www.nibr.no/filer/2011-21.pdf>
- Aarsæther N, Falleth E, Nyseth T, Kristiansen R (red) (2012) *Utfordringer for norsk planlegging*
Cappelen Damm Høyskoleforlaget (2012)
- Aftenposten.no (Publisert 14.11.12)
Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/meninger/Ingen-arealkrise-i-Oslo-7045560.html>(Lest 04.02.13)
- Aftenposten.no (Publisert 10.02.13)
Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/Anklager-Ap-for-betongsosialisme-etter-salamander-utspill--7117417.html> (Lest 04.02.13)
- Aftenposten (Publisert 10.09.12)
Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/Boligproblemet-kan-loses-6986420.html> (Lest 04.02.13)
- Akershus fylkeskommune, Ruter, Ski kommune, Statens vegvesen (2012)
Fra tettsted til urbant knutepunkt (2012)
- Askheim O G A, Grenness T (2008)
Kvalitative metoder for markedsføring og organisasjonsfag Universitetsforlaget (2008)
- Barlindhaug R, Medby P (2008)
Vekstmerter og boligmarked: Sentralisering og regional boligprisutvikling (NIBR-rapport 2008:34)
Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Barlindhaug R, Nordahl B, Ruud M E (2007)
Markedsbasert utbyggingspolitikk - Møte mellom kommune og utbygger i pressområder
samarbeidsrapport NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA (2007)
Tilgjengelig fra: <http://www.nibr.no/filer/Samarbeidsrapport-nibr-sintef-byggforsk-nova.pdf>
- Barlindhaug R, Nordahl B (2011)
Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging? NIBR-rapport (2011:31)
Norsk institutt for by- og regionforskning, Nordberg A.S. (2011)
Tilgjengelig fra: <http://www.nibr.no/filer/2011-31.pdf>
- Bull K S, Winge N K (2009)
Fast Eiendoms Rettsforhold kort og godt Universitetsforlaget (2009)
- Byggfakta (Publisert 28.02.12)
Tilgjengelig fra: <http://www.byggfakta.no/article/frykter-høy-boligmangel> (Lest 04.02.13)
- Bærug S, Hegstad E, Steinsholt H (2005)
Tilgjengelig fra: Regjeringen.no
<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/tid/2006/0017/ddd/pdfv/284329-tomt.pdf#search=tomter>
- Børrud E (2005) *Bitvis byutvikling - møte mellom privat eiendomsutvikling og offentlig byplanlegging*
Arkitekt-og designskolen Oslo (2005)

- Clayton J, Eichholtz P, Geltner D, Miller N (2007)
Commercial Real Estate Analysis & Investments Centage Learning (2007, 2001)
- Dagens næringsliv (Publisert 2012)
Tilgjengelig fra: <http://www.dn.no/eiendom/article2441484.ece> (Lest 01.02.13)
- Dale B, Selstad T, Sjøholt P (2002)
Sentralsted og agglomerasjon, Servicesamfunnets begreper og teorier Serie A, nr. 4 Acta Geografica Trondheim
Tilgjengelig fra:
http://www.svt.ntnu.no/geo/Doklager/Acta/Serie_A_04_Sentralsted_og_agglomer_med omslag.pdf
- ECON, Prosjektjuss, HolteProsjekt (2005)
Prising og transaksjoner av boligtomter. (ECON-rapport nr. 2005-055)
- Edwin S. Mills (1972)
Urban Economics Scott, Foresman Glenview, Illinois and Company London
- EV.no
Tilgjengelig fra: <http://ev.no/app/appAreaSelection.aspx>
- Falleth, E (Publisert 04.08.11)
Tilgjengelig fra: <http://www.forskning.no/artikler/2011/august/294463> (Lest 10.05.13)
- Finn.no
Tilgjengelig fra: Finn.no
- Follokart.no
Tilgjengelig fra: Follokart.no
- Johansen, A, Kristoffersen, L, Tufte, P, A (2010)
Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag Abstrakt forlag 2. Utgave (2010)
- Langdalen E, (1994)
Arealplanlegging form funksjon felleskap, Universitetsforlaget Oslo (1994)
- Langgård G, Ruud L (2005)
Sydbanerace og Skandiapil-Glimt fra Østfoldbanen gjennom 125 år Norsk jernbaneklubb, Forskningsavdelingen Oslo (2005)
- Lovdata.no
Tilgjengelig fra: Lovdata.no
- Miljonare.no
Tilgjengelig fra: http://miljolare.no/tema/konflikter/artikler/jordvern_og_byvekst.php (Lest 10.05.2013)
- Nationen.no (Publisert 19.03.13)
Tilgjengelig fra:
http://www.nationen.no/2013/03/19/politikk/bard_vegar_solhjell/sv/jordvern/boligbygging/8001467/
(Lest 10.05.2013)
- Ness S, Os S A, Pedersen O J, Sandvik P, Skaaraas H (2010)
Plan- og bygningsrett 2. Utgave, Del 1 Planlegging og ekspropriasjon
Universitetsforlaget (2010)

- Nordahl B (2011)
ENHR 2011 WORKING GROUP 20 Department of Landscape Architecture and Spatial Planning
Norwegian University of Life Sciences (2011)
- Nordahl B I, (RED.) (2012)
Boligmarked og boligpolitikk Akademika forlag (2012)
- Norges eiendomsmeglerforbund (Publisert 04.10.12)
Tilgjengelig fra: http://www.nef.no/xp/pub/topp/aktuelt/nef_nyheter/609691 (Lest 01.03.13)
- Nystad J F, (Publisert 2010) *Landskapet, Plan 03-04/2010*
Tilgjengelig fra: <http://www.idunn.no/ts/plan/2010/03-04/art12> (Lest 10.05.13)
- Nystad J F, (Publisert 2011) *Fra bil til kollektivt, Plan 03-04/2011*
Tilgjengelig fra: <http://www.idunn.no/ts/plan/2011/03-04/art06>(Lest 10.05.13)
- Nystad J F, (Publisert 2011a) *Demografiske utfordringer, Plan 05/2011*
Tilgjengelig fra: <http://www.idunn.no/ts/plan/2011/05/art02> (Lest 10.05.13)
- Nystad J F, (Publisert 2012) *Byplanlegging i et regionalt perspektiv, Plan 05/2012*
http://www.idunn.no/ts/plan/2012/05/byplanlegging_i_et_regionalt_perspektiv (Lest 10.05.13)
- Nystad J F, (Publisert 2013) *Den grønne byen, Plan 02/2013*
Tilgjengelig fra: http://www.idunn.no/ts/plan/2013/02/den_groenne_byen (Lest 10.05.13)
- Osloby.no (Publisert 23.01.12)
Tilgjengelig fra: <http://www.osloby.no/nyheter/Det-bygges-for-lite-i-ar-ogsa-7099557.html> (Lest 28.09.12)
- Regjeringen.no (2012)
Melding til Stortinget, Byggje – bu – leve Ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar Meld. St. 17 (2012–2013)
Tilgjengelig fra:
<http://www.regjeringen.no/pages/38254403/PDFS/STM201220130017000DDDPDFS.pdf>
(Lest 12.03.13)
- Ostrom, E (2005)
Understanding Institutional Diversity Princeton University Press (2005), Princeton and Harvard
- Porter, M E(1998)
Location, Clusters and Company Strategy Oxford University Press (2000)
- Porter, M E(2000)
Clusters and the new economics of competition Harvard Business Review (1998)
- Regjeringen.no (2007-2008)
OT. PRP. Nr. 32 2007-2008
Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/regpubl/otprp/2007-2008/otprp-nr-32-2007-2008-/5.html?id=500548>
- Regjeringen.no (2009)
Tilgjengelig fra:
<http://www.regjeringen.no/upload/MD/Vedlegg/Planlegging/Kommunal%20planlegging/Fagseminar%20ATP%20oslo%20akershus/finess.pdf#search=statlig%20fortettingspolitikk>

- Regjeringen.no (2010)
Brev til kommunene om deres ansvar for jordressursene
 Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/tema/landbrukets-miljo--og-arealpolitikk/jordvern.html?id=503485>(lest 13.02.13)
- Regjeringen.no (2011)
De nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging
 Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/sub/stedsutvikling/annet/emner-stedsutvikling/areal-og-transportplanlegging.html?id=696872>(Lest 13.03.13)
- Regjeringen.no (2012)
Perspektivmeldingen
 (2012–2013) Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-12-20122013.html?id=714050> (Lest 17.03.13)
- Røsnes, A. E. & Kristoffersen,(2009) Ø. R. (red.)
Eiendomsutvikling i tidlig fase Oslo: Senter for eiendomsfag.
- Sevatdal H, Sky P K
Eigedomsteori serie D rapport 1/2003 ILP Institutt for landskapsplanlegging NLH
- Ski kommune.no (2012)
 Tilgjengelig fra: <http://www.ski.kommune.no/Serviceorg/Om-kommunen/Fakta-om-Ski-kommune/>
 (Lest 13.03.13)
- Ski kommune.no (2011)
Ski Kommuneplan 2011-2022 vedtatt 22.06.11
 Tilgjengelig fra:
<http://www.ski.kommune.no/PageFiles/36078/Kommuneplan%20vedtatt%20110622%20WEB.pdf>
 (Lest 15.02.13)
- Ski Kommune.no (2011)
Ski 2050 – langsiktige rammer for et bærekraftig og konkurransedyktig tettsted Strategisk grunnlag for kommuneplan 2011-2022 27. januar 2011 *ik* *Ola, Harald F. Fjell, Ola Bettum*
 Tilgjengelig fra:
<http://www.ski.kommune.no/PageFiles/36078/Ski%202050,%20endelig%20rapport%2027-01-2011.pdf>(Lest 13.03.13)
- Ski kommune.no (2011)
 Tilgjengelig fra:
<http://www.ski.kommune.no/Global/Plan%20og%20Næring/Planstrategi%20for%20Ski%20vedtatt%20051212.pdf>
- SSB.no (2013)
 Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/statistikker/bpi>(Lest 27.03.13)
- SSB.no (2012)
 Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/statistikker/kvadenebol>(Lest 17.03.13)
- SSB.no (2010)
 Tilgjengelig fra: http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/oa_200904/texmon.pdf (Lest 19.03.13)
- SSB.no (2012)
 Tilgjengelig fra:
http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkendrkv/kvartal/_attachment/98150?_ts=13cfbac9890
 (Lest 17.03.13)

SSB.no (2012)

Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/befteft/>(Lest 17.03.13)

Statens landbruksforvaltning.no (2010)

Tilgjengelig fra: <https://www.slf.dep.no/no/miljo-og-okologisk/areal-og-jordvern/jordvern#nasjonale-maal-for-jordvern> (Lest 13.02.13)

Tira M, van der Krabben E, Zanon B (2011)

Land Management for Urban Dynamics, Politeknika Maggiolo Editore (2011)

Østlandets Blad (Publisert 13.09.12) (Oppdatert 14.09.12)

Tilgjengelig fra: <http://www.oblad.no/nyttig/eiendom/du-ma-bla-opp-hundretusener-over-prisantydning-for-tomt-i-follo-1.7537574> (lest 01.02.13)

Østlandets Blad (Publisert 29.05.12)

Tilgjengelig fra: <http://www.oblad.no/nyheter/vi-trenger-en-boligminister-1.7374175> (lest 01.02.13)

Østlid M (1927) *Kråkstad – en bygdebok bind 1* Norsk skoletidens boktrykkeri Hamar (1927)

Vedleggliste

Intervjuguide

- Tomtetilgangen i Ski tettsted fra kommunens ståsted
- Tomtetilgangen i Ski tettsted fra utviklernes ståsted
- Flaskehalsen i tomtetilgangen
- Mulige fremtidige flaskehalsen
- Tempoet på arealutviklingen i Ski kommune
- Generelle holdninger til tomteutviklingen
- Er det nok tomter i Ski?
- Markedssituasjonen: boliggetterspørsel og boligpriser
- Næringsmarkedet
- Samarbeid mellom de ulike aktørene og tilrettelegging
- Ski kommune og nasjonale forventninger
- Lovverket
- Arealplanleggingstid
- Byggesaksbehandlingen i Ski kommune

- Virkemidler i arealtilgangen for kommunen, politikere og grunneiere
- Forutsigbarhet i planprosessen
- Fortetting og transformasjon
- Ekspropriasjon
- Jordvern
- Tomteanskaffelse
- Drivkrefter for eiendomsutvikling
- Prosjektrelaterte opplysninger fra kommunen
- Prosjektrelaterte opplysninger fra grunneiere/ utviklere
- Anbefalinger
- Risiko
- Områderegulering og detaljregulering
- Utbyggeratferd og grunneieratferd

Jeg er masterstudent i eiendomsutvikling ved Universitetet for Miljø-og Biovitenskap i Ås. For øyeblikket skriver jeg masteroppgave om tomteutvikling og tomtetilgang i Ski kommune. Jeg vil prøve å avdekke holdningene omkring dette ved å intervju forskjellige personer med relasjon til Ski kommune, og som har forskjellige innfallsvinkler og holdninger til temaet. I den anledning vil jeg gjerne bruke noe av din tid og kunnskap til å komme i mål med min oppgave. Dersom du vil hjelpe meg med dette vil jeg være gjerne snakke med deg når det passer for deg. Skriv gjerne et tidspunkt og en adresse hvor det passer med et møte. Ellers kan jeg foreslå tid og sted, dersom det er enklere.

Alle opplysninger som kan føre til identifisering av deg, andre personer eller noen av prosjektene dine vil bli destruert etter masteroppgaven er godkjent, dvs. senest i utgangen av desember 2013 . Det er frivillig å delta i studiet, og det er derfor også tillatt å trekke seg fra avtalen dersom dette ønskes. I den forbindelse vil jeg ta med meg en samtykkeerklæring, som må underskrives, ved vårt eventuelle første møte.

Dersom du har noen spørsmål kan du henvende deg til meg på mail joan@azap.no eller på adressen under. Ellers kan du henvende deg til min hovedveileder Erling Berge på tlf.: 64966257 eller besøksadresse 207 Ormen L, 1432 Ås .

Jeg hører gjerne fra deg så fort som mulig!

På forhånd takk!

Med vennlig hilsen

Joan Myhrer

Myhrer gård, 1430 Ås

Tlf.: 95472077

Universitetet for miljø- og biovitenskap

Institutt for landskapsplanlegging (ILP)

Postboks 5003, 1432 Ås

Telefon: 64 96 53 00

E-post: ilp@umb.no

Tegnforklaring til kommuneplanen arealdel

TEGNFORKLARING

Bebyggelse og anlegg (PBL §11-7 NR.1)

Nåværende	Fremtidig*	
		Boligbebyggelse
		Fritidsbebyggelse
		Sentrumsformål
		Forretning
		Tjenesteyting
		Næringsbebyggelse
		Idrettsanlegg
		Andre typer bebyggelse
		Grav og urnelund

Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur (PBL §11-7 NR.2)

	Veg
	Bane
	Kollektivknutepunkt
	Parkeringsplasser

Grønnstruktur (PBL §11-7 NR.3)

	Naturområde
	Friområde

Landbruk-, natur- og friluftformål samt reindrift (PBL §11-7 NR.5)

	Landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift
--	--

Hensynsoner (PBL §11-8)

	Støysone H210-220
	Faresone høyspentlinje H330
	Hensyn friluftsliv H530
	Bevaring naturmiljø H560
	Bevaring kulturmiljø H570
	Båndlegging for regulering etter PBL H710
	Båndlegging etter lov om naturvern H720
	Båndlegging etter lov om kulturminner H730
	Område unntatt rettsvirkning pga innsigelse

Juridiske linjer

	Markagrense
--	-------------

Samferdselslinjer

Nåværende	Fremtidig	
		Fjernveg
		Fjernveg tunnel
		Hovedveg
		Samleveg
		Sykkelveg
		Turveg/turdrag
		Jernbane
		Jernbane tunnel
		Jernbanestasjon

Fremtidig*: omfatter også ubebodt areal innenfor tidligere kommuneplanlaete og regulerte områder.

Informantinformasjon

Informantene

Jeg har intervjuet 3 personer i planavdelingen i Ski kommune. De er identifiserbare som

- (Saksbehandler 1)
- (Saksbehandler 2)
- (Saksbehandler 3)

De representanter jeg har intervjuet på markedssiden er alle i dobbeltroller som utvikler, grunneier og utbygger, og er identifiserbare som

- (Utvikler, grunneier og utbygger 1)
- (Utvikler, grunneier og utbygger 2)
- (Utvikler, grunneier og utbygger 3)
- (Utvikler, grunneier og utbygger 4)

En konsulentrepresentant og en ren grunneier er identifiserbar som

- (Plankonsulent)
- (Grunneier 1)

Eierskap

- (Utvikler, grunneier og utbygger 1)

Eier tomter i Ski Øst, Ski sentrum og har ferdigutviklet et prosjekt på Skorhaugåsen. De har opsjonsavtaler på flere områder i Ski Øst.

- (Utvikler, grunneier og utbygger 2)

Eier en tomt på Nordre Finstad. Venter på at områdereguleringen skal bli ferdig. De kjøpte eiendommen i april 2011 for 27 millioner kr.

- (Utvikler, grunneier og utbygger 3)

Eier store arealer i Ski. Ski næringspark (kjøpt 1997), Anolittveien, Dynamittveien, Industriveien, Glynitveien. De driver innen forvaltning, investering, eiendomsutvikling på næringsseiendom. Siden 2008 har de kjøpt opp 130 mål for utvikling i Ski kommune.

- (Utvikler, grunneier og utbygger 4)

Eier en tomt i Ski Øst og flere tomter i Sentrum.

- (Grunneier 1)

Grunneieren eier store arealer i Ski Øst-området, og sentrale arealer nær Ski sentrum som kommunen også eier en del av. Grunneieren har opsjonsavtale med en eiendomsutvikler på områder i Ski Øst.

Nasjonale og regionale føringer fra kommuneplanen i Ski

Nasjonale og regionale føringer relevante for Ski kommune har i kommuneplanens utarbeidelse utover lover og forskrifter.

Rikspolitiske retningslinjer:

Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen
Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal og transportplanlegging
Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen

Sentrale Stortingsmeldinger:

St. Meld. nr. 16 (2008-2009) *Nasjonal transportplan 2010-2019*
St. Meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen*
St. Meld. nr. 44 (2008-2009) *Utdanningslinja*
St. Meld. nr. 47 (2008-2009) *Samhandlingsreformen*
St. Meld. nr. 31 (2007-2009) *Kvalitet i skolen*
St. Meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn-regional framtid*
St. Meld. nr. 16 (2006-2007) *...og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*
St. Meld. nr. 20 (2006-2007) *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller*
St. Meld. nr. 26 (2006-2007) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*
St. Meld. nr. 31 (2006-2007) *Åpen, trygg og skapende hovedstadregion*
St. Meld. nr. 16 (2004-2005) *Leve med kulturminner*
St. Meld. nr. 16 (2002-2003) *Resept for et sunnere Norge- Folkehelsepolitikken*
St. Meld. nr. 23 (2001-2002) *Bedre miljø i byer og tettsteder*
St. Meld. nr. 34 (2006-2007) *Norsk klimapolitikk*

Regionale føringer:

Samarbeidsalliansen Osloregionen (2008): *Samordnet areal- og transportstrategi for Osloregionen*
Akershus Fylkeskommune (2004): *Fylkesplan for Akershus 2004-2007/2010*
Akershus Fylkeskommune (2001): *Fylkesdelplan for handelsvirksomhet, servise og senterstruktur*
Akershus Fylkeskommune (2007): *Fylkesdelplan for kulturminner og kulturmiljøer i Akershus 2007-2018*
Akershus Fylkeskommune (2007): *Utviklingstrekk og utfordringer i Akershus, Grunnlagsdokument for Regional planstrategi*
Follorådet (2009): *Follorådet regionale føringer, Samordnede kommunedelplaner for Follo-fase 1*
Follorådet (2007): *Strategisk næringsplan for Follo*
Follorådet (2003): *Samferdselsstrategi for Follo 2003-2015*

Andre relevante dokumenter:

Næringsanalyse Follo (Telemarksforskning), 2009
Tiltaksanalyse for PURA, 2009
BOTSFOR-rapport Ski sentrum (Norsam), 2010
Ski 2050-langsiktige rammer for et bærekraftig og konkurransedyktig tettsted (Civitas/IN´BY), 2011