



Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

Masteroppgave 2016 30 stp  
Institutt for landskapsplanlegging

***Gjennomføring av en  
transformasjonsprosess i bydel Ski  
øst. Et samarbeid mellom offentlige  
myndigheter og private utbyggere***

Simen O. Løvdøen  
Eiendom



## Forord

Masteroppgaven marker slutten på fem tilbakelagte år ved studieretningen eiendom på NMBU. Det har vært fem fantastiske år med mye moro og læring. Jeg har fått mange gode venner og listen over minner er lang. Det er både med glede og vemod jeg avslutter min studenttilværelse her på Ås. Arbeidet med masteroppgaven har vært en utfordrende prosess, men samtidig spennende og veldig lærerik. Jeg har lært utrolig mye om kompleksiteten og alt arbeidet som ligger bak transformasjonsprosjekter.

Først og fremst vil jeg rette en stor takk til min veileder Per Kåre Sky som fikk meg kastet til seg i januar når han kom fra Bergen. Du har gitt meg råd, stilt krav, spørsmål og kommet med tilbakemeldinger under hele skriveprosessen. Særlig din tilgjengelighet er noe jeg har satt utrolig stor pris på.

Informantene som har stilt opp til intervju og gitt meg uvurderlig informasjon må takkes stort. Takk til min tidligere kollega Helge for korrekturlesing, og til Martine for støtte. Helt avslutningsvis takk til eie-klassen, en fantastisk gjeng.

Simen O. Lødøen

Ås, 13.05.2016

## Sammendrag

Teamet for masteroppgaven er hvordan ulike aktører fra privat og offentlig utøver sin rolle underveis i en transformasjonsprosess. Endringer i arealbruk har blant annet plan-og bygningsloven og tilstøtende lover sitt rammeverk . Hvilken rolle de ulike aktørene har innenfor eiendomsregimet og reguleringsregimet er med på å påvirke en mulig gjennomføring. Utbyggere er i dag pålagt et stort ansvar til å initiere og besørge gjennomføring av transformasjonsprosjekter gjennom det institusjonelle rammeverket. Således har forhandlinger mellom aktørene blitt en sentral del av prosessen for å få til arealbruksendringer. Hvordan aktørene samarbeider og hva som blir vektlagt kan vise seg å påvirke gjennomføringsevnen til en transformasjonsprosess i stor utstrekning. Gjennom teori og intervjuer har jeg forsøkt å drøfte aktørenes rolle. For at gjennomføringen skal bli en realitet er rekkefølgen for utbyggingen av delområdene viktig for utbyggerne. For myndighetene er det å utvikle kompakte byer essensielt. Endringer over tid skaper usikkerhet for akkvisisjon av eiendom. Det regionale plansamarbeidet mellom Akershus og Oslo inneholder føringer om prioriteringer for endret arealbruk, men mindre om hvordan man skal håndtere utfordringer knyttet til gjennomføring.

## Abstract

The theme of this thesis is how different actors from the private and public sector exercise their role during the transformation process. Utility change of land in Norway is supplemented by The Planning and Building Act in addition to other related laws. What role the various players have in the property and regulatory regime influence a possible implementation. Today's contractors are imposed to a great responsibility in order to initiate and provide implementation of transformation projects through the institutional framework. Accordingly, the negotiations between the players have become a big part of the process in the land's functional change. How the parties cooperate and what is being emphasized may prove to affect the implementation capability of a transformation process extensively. Through theory and interviews I have tried to discuss the players' roles. The developers mean that the order of how the areas can be built is important for implementation. For the government it is developing compact cities with quality that is important. Changes over time create uncertainty for acquisition of property. The regional planning cooperation between Akershus and Oslo contains guidelines on priorities for changes in land uses. This document contains less information on how to deal with challenges related to implementation.

## Innholdsfortegnelse

<b>KAPITTEL 1. INNLEDNING .....</b>	<b>1</b>
1.1 BAKGRUNN.....	1
1.1.1 Tidligere arbeid.....	2
1.2 PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNING .....	2
1.3 OPPBYGGING AV OPPGAVEN .....	3
1.4 DEFINISJONER AV BEGREPER .....	3
<b>KAPITTEL 2. METODE.....</b>	<b>5</b>
2.1 VALG AV METODE .....	5
2.2 CASESTUDIE .....	5
2.3 REFERANSER OG KILDER .....	6
2.3.1 Dokument- og litteraturstudie.....	6
2.3.2 Vurdering av kilder.....	7
2.4 INTERVJUER .....	7
2.4.1 Semistrukturert gjennomføring av dybdeintervjuer .....	7
2.5 VURDERING AV RELIABILITET OG VALIDITET .....	9
<b>KAPITTEL 3. TEORI .....</b>	<b>10</b>
3.1 INNLEDNING .....	10
3.2 INSTITUSJONER.....	11
3.2.1 Aspekter ved institusjoner .....	12
3.2.1 Et økonomisk og juridisk perspektiv.....	13
3.3 REGIMENE.....	15
3.3.1 Arealbruk .....	15
3.3.2 Eiendomsforhold.....	16
3.3.3 Virkemidler, regimer og endringer.....	16
3.5 LAND ASSEMBLY .....	18
3.6 EIENDOMSDANNELSE.....	21
3.7 TRANSFORMASJON .....	22
3.7.1 Fortetting- Planpolitikk og eiendomsutvikling .....	25
3.9 FORHANDLINGER .....	27
3.10 PLAN- OG BYGNINGSLOVEN .....	30
3.10.1 Saksgangen ved innsigelser .....	30
3.10.2 Ulike nivåer i planleggingen. ....	31
<b>KAPITTEL 4. SKI BYDEL ØST .....</b>	<b>34</b>
4.1 KORT OM SKI .....	34
4.2 VISJONER FOR BYDEL SKI ØST .....	35
4.2.1 Ski Øst AS.....	36
4.3 PLANSAMARBEIDET- REGIONAL PLAN FOR AREAL OG TRANSPORT I OSLO OG AKERSHUS .....	37
4.4 KOMMUNEPLAN .....	41
4.4.1 Kommunedelplan.....	42
4.5 SAKSFREMLEGG – BEHANDLING AV MEKLINGSPROTOKOLL.....	44
4.5.1 Innsigelser - B4 og B5 med tilhørende vegnett, Fylkesmannen .....	45
4.5.2 Innsigelser - Rekkefølgebestemmelsene for B1 og B2 og i hvor stor utstrekning T1- T6 må være transformert før resterende felter kan bygges ut.....	46
4.5.3 Spesifisering av utnyttelsesgrad for boligfeltene, Fylkesmannen .....	46
4.5.4 Oppsummering .....	47
<b>5. ANALYSE OG DRØFTELSE AV EMPIRI .....</b>	<b>49</b>
5.1 DELPROBLEMSTILLING 1: I HVILKEN GRAD ER REKKEFØLGEN AV UTBYGGNINGEN FOR DELOMRÅDENE AVGJØRENDE FOR GJENNOMFØRINGEN? .....	49

5.1.2 Drøftelse .....	56
5.2 DELPROBLEMSTILLING 2: HVILKE FØLGER FÅR UTBYGGERNES AKKVISISJONSPLANER NÅR KOMMUNEDELPLANEN ER GJENSTAND FOR ENDRINGER SOM STREKKER UT I TID ? .....	60
5.2.1 Drøftelse .....	63
5.3 DELPROBLEMSTILLING 3: HVORLEDES KAN OVERORDENE PLANFØRINGER ( PLANSAMARBEIDET) BIDRA TIL Å HÅNTERE MOTSTRIDENDE INTERESSER KNYTTET TIL AREALBRUK? .....	66
5.3.1 Drøftelse .....	70
<b>6. AVSLUTTENDE REFLEKSJONER .....</b>	<b>75</b>
6.1 VURDERING AV FREMGANGSMÅTEN .....	75
6.2 REFLEKSJONER OVER ARBEIDET .....	75
6.3 AVSLUTTENDE REFLEKSJONER .....	76
<b>REFERANSER .....</b>	<b>78</b>
<b>VEDLEGG .....</b>	<b>81</b>
NR.1 INTERVJUGUIDE .....	81
NR.2 GODKJENNELSE NSD .....	83
NR. 2 TEGNFORKLARING TIL KOMMUNALE KART .....	89

## Figurliste

Figur 1: Rådighet i fasteiendom.....	s. 14
Figur 2: Virkemiddel, regimer, tilstand og endring.....	s. 17
Figur 3: Tidslinje- Land assembly, eiendomsdannelse og overtakelse.....	s. 23
Figur 4: Utbyggingsmønster.....	s. 24
Figur 5: Ulike nivåer i norsk arealplanlegging.....	s. 33
Figur 6: Oversiktskart som viser geografisk beliggenhet av Ski.....	s. 34
Figur 7: Prognose over befolkningsvekst .....	s. 35
Figur 8: Oversiktskart over bydel Ski øst.....	s. 36
Figur 9: Selskapshierarki Ski Øst AS.....	s. 37
Figur 10: Ski Øst AS sine eiendommer.....	s. 37
Figur 11: Arealfunksjoner og avstand.....	s. 39
Figur 12: Tidslinje Plansamarbeidet.....	s. 40
Figur 13: Tidslinje kommunale planer.....	s. 42
Figur 14: Plankart ved offentlig ettersyn.....	s. 43
Figur 15: Vedtatt plankart 17.06.2015.....	s. 44
Figur 16: Utbyggers mini-kalkyle.....	s. 52





# Kapittel 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Teamet i oppgaven er hvordan transformasjon og akkvisisjon av bydel Ski øst. Herunder hvordan ulike aktører oppfatter prosessen frem mot mulig gjennomføring. I Norge er det plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 (heretter pbl) som gir føringer og bestemmelser for endret arealbruk. Eksempler på utvalg av spesiallover som også griper inn planleggingen er lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) av 19. juni 2009 nr. 100 og lov om jord (jordlova) av 12. mai 1995 nr.23.

Høye boligpriser og strenge regler for rehabilitering og energikrav medfører at transformasjon kan være en løsning når arealbruken skal endres og samtidig gi fortjeneste. Et eksempel på transformasjon er avindustrialisering til boliger. En transformasjon er gjerne tidkrevende og motstridende interesser kan bli gjenstand for lange forhandlinger mellom ulike aktører. Utviklingen for bygging av nye eiendomsprosjekter særlig boliger blir i all hovedsak initiert i privat regi. Myndighetene har fått en rolle hvor de gir premisser for nye utbygginger. Den økte private deltakelsen i planarbeid er et blant annet et resultat av at private fikk anledning til å fremme egne reguleringsplaner etter daværende plan- og bygningslov i 1985 (Hanssen et al. 2015 s. 30). I dag er det videreført i eksempelvis pbl § 12-11.

Utviklingen av bydel Ski øst har også store private initiativtakerne. På bakgrunn av økt privat deltakelse får vi en prosess hvor myndigheter og private utbyggere må samarbeide. Gjennom oppgaven vil jeg forsøke å belyse ulike aktiviteter og handlinger som beveger seg på veien til et transformasjonsprosjekt. Med plansamarbeidet mellom Akershus fylkeskommune og Oslo bystyre konkretiseres det rammer for hvordan utvikling skal skje. Spørsmålet er da om disse rammene er forenelig med utbyggerne sine visjoner for transformasjonen?

Eiendomsutvikling går ut på å investerte i eiendom for å øke verdien (Røsnes et al. 2014 s. 9). Myndighetene skaper premisser for eiendomsutviklingen og realiseringen av utviklingen skjer hvis utbyggerne tar initiativet til det. En annen stor avgjørende faktor er samfunnets behov og etterspørselen i markedet. Det må derfor være en balanse mellom styringen fra myndighetene og initiativet til utbyggerne (Røsnes et al. 2014 s. 9 - 10). En stor prognostisert befolkningsøkning og at avstanden til Oslo kortes ned når Follobanen er utbygd kan skape et trykk for endret arealbruk. Dermed viser private aktører interesse for utbygging.

### 1.1.1 Tidligere arbeid

Det finnes mye teori som er av institusjonell karakter, men ikke like mye som tar for seg både plan- og eiendomsteori. Det er skrevet flere bøker om eiendomsutvikling med en planmessig innfallsvinkel. ”Arealadministrasjon” (Røsnes 2014) og ”Eiendomsutvikling i tidligfase” (Røsnes et al. 2014) er to eksempler på bøker som belyser temaet. Doktorgradsavhandlingen ”Eiendomsdannelse i bytransformasjon” (Ramsjord 2014) og ”Eigedomsteori” (Sevatdal & Sky 2003) er to andre eksempler hvor temaet blir belyst gjennom ulike perspektiver. Flere masteroppgaver tar for seg risikoen ved transformasjon og akkvisisjonsprosjekter, og har i så måte beslektede problemstillinger. Det er også skrevet en oppgave om det konkrete caset av Førland (2015). Fokuset i oppgaven var jordvern og hvorvidt kommunen rår over virkemidler som kan prioritere jordvern fremfor utvikling for styre endret arealbruk.

### 1.2 Problemstilling og avgrensning

Transformasjon av industri- og næringsområder i tilknytning til kollektivknutepunkter som et ledd i en byutvikling er et omfattende tema. Teamet i oppgaven kan derfor reise mange problemstillinger med flere perspektiver fra ulike fagretninger.

Oppgaven vil bli avgrenset til å undersøke hvilken betydning rekkefølgen for når delområder kan utbygges i et transformasjonsområde har, hvordan endringer over tid i arbeidet med kommunedelplanen påvirker utbyggernes behov for eiendom, og hvordan overordnede planføringer er oppklarende for motstridende interesser. Politiske meninger og økonomi i prosjektet blir ikke behandlet inngående.

*Gjennomføring av en transformasjonsprosess. Et samarbeid mellom offentlige myndigheter og private utbyggere.*

Målet med denne oppgaven er derfor å forstå bedre hvem som egentlig avgjør om transformasjonsprosjektet blir gjennomført. I tillegg må jeg søke svar på i hvilken grad spørsmålene jeg reiser er av betydning. Jeg vil forsøke å forstå de ulike rollene og aktivitetene som skjer på veien mot en transformasjonsgjennomføring av bydel Ski øst. For å undersøke dette nærmere har jeg utarbeidet følgende delproblemstillinger:

- 1 I hvilken grad er rekkefølgen av utbygningen for delområdene avgjørende for gjennomføringen?

- 2 *Hvilke følger får utbyggernes akkvisisjonsplaner når kommunedelplanen er gjenstand for endringer som strekker ut i tid ?*
- 3 *Hvorledes kan overordene planføringer (Plansamarbeidet) bidra til å håndtere motstridende interesser knyttet til arealbruk?*

### 1.3 Oppbygging av oppgaven

Kapittel 1 inneholder bakgrunn for valg av oppgave, samt problemstilling og avgrensning. I tillegg har jeg valgt å ta med definisjoner av begreper som sporadisk blir brukt i oppgaven. I kapittel 2 redegjøres det for valg av metode og hvilke metoder som har blitt brukt. Jeg vil også i dette kapittelet vurdere referansene og oppgavens aktualitet. Kapittel 3 vil i sin vesentlighet inneholde teori som jeg har funnet interessant for belyse problemstillingene og empirien. Det vil også i en viss utstrekning inneholde noe anvendelse av teorien under transformasjonskapittelet og forhandlingskapittelet fordi det har vært naturlig å eksemplifisere med det valgte caset. Kapittel 4 vil være en beskrivelse av selve caset. Visjoner for bydel Ski øst, beskrivelse av planer på ulike nivåer og gjennomgang av innsigelser. I kapittel 5 presenteres funnene fra intervjuene før jeg for hver delproblemstilling har en sammenfattende drøftelse basert på teori, aktuelle dokumenter, empiriske funn og egne betraktninger. Kapittel 6 vil være det avsluttende kapittelet med noen siste refleksjoner, svakheter ved oppgaven og hva som kan være interessant å se på videre i en ny oppgave.

### 1.4 Definisjoner av begreper

Jeg har valgt å definere noen begreper innledningsvis som blir brukt i oppgaven. Begrepene er en del av fagterminologien og det var naturlig å forklare noen begreper helt innledningsvis.

#### **Akkvisisjon**

Akkvisisjon er et mer eller mindre definert begrep som blir brukt innenfor eiendomsutvikling for beskrive de oppgavene som må foretas gjennom en transformasjonsprosess frem til ønsket slutttilstand. Det være seg tomtesøk, vurdere beliggenhet, vurdere eiendomsforhold og hvordan man kan få i stand en avtale som sikrer rådighet over den aktuelle eiendommen (Senter for eiendomsfag 2016).

## **Arealformål**

Arealformål er en betegnelse som blir brukt til å definere ulike reguleringsformål i et planområde, boliger, næring, offentlig formål osv. Er planene juridisk bindene er det de formål og bestemmelser som er nedfelt i planen som vil legge føringer for utnyttelsen og formålene til ulike i områdene i planen (Senter for eiendomsfag 2016). Tiltak må ikke være i strid med arealformålet, jf. pbl § 1-6.

## **Eiendomsstruktur**

Eiendom anses som et fysisk objekt og det er egenskapene ved dette fysiske objektet som er forstå som eiendomsstruktur. Det vil si egenskapene til eiendomsobjektet, herunder størrelse, utforming og antall teiger (Sevatdal & Sky 2003 s. 6).

## **Eierstruktur**

Eierstruktur er egenskapene ved hjemmelshaveren av eiendommen (objektet). Egenskaper man kan skille eierne seg i mellom fra er alt fra alder, kjønn, om det dreier seg om en fysisk person (menneske) eller en juridisk person (selskaper, organisasjoner, osv) og om det er et privat eller offentlig eierskap (Sevatdal & Sky 2003 s. 6).

## **Kommuneplan og kommunedelplan.**

Kommuneplanen danner grunnlaget for hvordan fremtidige lokale, regionale og nasjonale mål skal ivaretas gjennom planleggingen. Den bør inneholde de oppgaver kommunen skal løse og hvordan man skal nå målsetninger som reises i planen.

Kommunedelplan er en del av kommuneplanens strategi som gjerne blir utarbeidet for aktuelle området i kommunen som står ovenfor en potensiell utvikling og utbygging som krever særlig definerte rammer for videre reguleringsarbeid, jf. pbl kapittel 11.

## **Rettighetsstruktur**

Rettighetsstruktur er de egenskapene ved rettighetene eieren har til den aktuelle eiendommen. I denne sammenheng må eiendom også forstås som veirett, leierett, beiterett osv. Bruksretter på en annens eiendom. Rettighetsstruktur vil altså si alle typer rettigheter som springer ut av eiendomsretten og alle personer som har en slik rett (Sevatdal & Sky 2003 s. 6-7).

## Kapittel 2. Metode

### 2.1 Valg av metode

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for valg av de metodene jeg vil benytte i oppgaven. Som Oppgaven vil ta for seg et case i Ski hvor den nye bydel øst står overfor en mulig større transformasjon. For å kunne belyse mine problemstillinger vil jeg foreta empiriske undersøkelser i form av dokumentundersøkelser og intervjuer av ulike aktører som er involvert i prosessen. Ved å gjennomføre undersøkelser med involverte parter vil funnene kunne bygge oppunder mine egne drøftelser senere i oppgaven. Utgangspunktet for valget av det aktuelle caset er at det reiser faglig aktuelle problemstillinger og at dette er interessant sett opp i mot et teoretisk perspektiv. Grunnen til at jeg tror temaet er dagsaktuelt er fordi dagens politikk og samfunn gir uttrykk for at veksten av befolkning og boliger må skje i nærheten kollektivknutepunkter. Samtidig diskuteres det i media at vi stadig forsyner oss av dyrka mark i favør for utbygging av infrastruktur og boliger (Gauslaa 2015).

### 2.2 Casestudie

Casestudie eller casedesign kjennetegnes ved at forskeren tar for seg et bestemt tilfelle av noe (Johannessen et al. 2011 s. 89). Det går for øvrig et skille mellom enkeltcasestudie og flercasestudie, hvor sistnevnte metode tar for seg flere case for belyse et "hovedcase" (Johannessen et al. 2011 s. 91) For å kunne se på det aktuelle tilfellet kjennetegnes casestudie som en metode hvor forskeren kan ha behov for å innsamle mye informasjon av et mindre antall caser over en viss tidsperiode, og for å sikre en grundig datainnsamling.

For at et casestudie skal bli tilstrekkelig belyst er det vanlig å benytte seg av andre kvalitative metoder. Eksempelvis intervjuer supplert av dokumentstudier. I min oppgave vil casestudiet være et enkeltcasedesign med bydel Ski øst som tilfelle. Ved denne gjennomføringsmetodikken vil det være naturlig at funnene i hovedsak kun er interessante for arbeidet med bydel Ski øst. Muligens lar det seg sammenligne med andre studier som er gjort for tilsvarende prosjekter. Loververket er nasjonalt og prosessene for å sikre byggeklare tomter vil vel være tilsvarende for andre steder. Likevel er det ikke en målsetningen at tilfellet skal kunne generaliseres til andre case som står overfor gjenkjennelige utfordringer.

## 2.3 Referanser og kilder

### 2.3.1 Dokument- og litteraturstudie

I arbeidet med casestudien har det vært viktig å innhente tilstrekkelig kunnskap om både caset og teorien. Derfor har dokumenter i tilknytning til bydel Ski øst som eksempelvis overordnede planføringer, kommuneplan, kommunedelplan og lesing av faglitteratur vært en stor del av oppgaven. Vel så viktig var det å ha nok kunnskap om caset og teorien før jeg gjennomførte intervjuene. Jeg følte det var viktig å vise interesse og forståelse når travle personer viet sin tid til meg. I etterarbeidet med intervjuene gjør forståelsen jeg opparbeidet underveis det lettere å analysere funnene fra et faglig og teoretisk perspektiv.

Arbeidet med å analysere dataene har to hensikter;

1. Organisere – Danner grunnlaget for trinn to.
2. Analysere og tolke – Anvender og søker svar på funnene i trinn en

De to trinne har i stor grad preget hvordan jeg har lest og skrevet underveis i prosessen.

(Johannessen et al. 2011 s. 187)

Dokumentene og litteraturen gir svar og spørsmål som ikke nødvendigvis fremkommer av det empiriske arbeidet med intervjuer. Således har de to metodene vært utfyllende overfor hverandre. Likevel har det vært utfordrende å lese deler av dokumentene som er beskrivende for caset. Jeg tenker særlig på plandokumenter på regionalt og kommunalt nivå som har ulike henvisninger. Det viktigste for min del i denne sammenhengen har vært å forstå koblingen mellom planer på ulikt nivå. Samtidig som detaljeringsnivå har vært tilstrekkelig for å ikke misforstå dokumentene. Jeg har forsøkt å forstå meningsinnholdet og redegjort for det jeg mener vil være med på belyse problemstillingene i drøftelsen. Underveis i arbeidet har det også falt naturlig å implementere noe om forhandlingsteori for å øke bevisstheten til den faktiske forhandlingsprosessen partene tar del i. Utover i skriving har jeg blitt tvunget til å analysere dokumentene mer spesifikt enn i starten for hele tiden søke svar til problemstillingene (Rienecker et al. 2013 s. 115 - 117). Med andre ord har jeg kort fortalt gått bredt ut og snevret inn arbeidet underveis i prosessen.

### 2.3.2 Vurdering av kilder

Når jeg har benyttet meg av litteratur har det vært viktig å vurdere troverdigheten. I hovedsak har jeg brukt teori som er utgitt av et forlag eller er skrevet ved en utdanningsinstitusjon. Likevel er det viktig å være kritisk til opphavet og i hvilken kontekst litteraturen er skrevet. Andre kilder som har blitt brukt har i hovedsak vært offentlige dokumenter og lover, disse er antatt å være troverdige.

## 2.4 Intervjuer

Metoden som benyttes mest i arbeidet med innsamling av kvalitativ data er intervjuer (Johannessen et al. 2011 s. 143). Metoden gir intervjuholderen stor valgfrihet til selve gjennomføringen, samtidig kan man få utfyllende og detaljrike betraktninger som ikke nødvendigvis er like lett å finne i litteratur og dokumenter. Intervjuet har på forhånd et formål og en oppbygging, hvor det stilles spørsmål til informanten og hvor målet er å få besvart spørsmål rundt problemstillingene.

Utgangspunktet for intervjuene innebærer en rollefordeling med intervjuobjektet som informant og intervjuer som spørsmålsstiller er det vanlig at seansen går over til en samtale. Hensikten med intervjuene er å få frem informantenes synspunkter om det valgte caset og for å kunne beskrive de funnene jeg gjør underveis i oppgaveskrivingen. Den åpenbare grunnen til at intervjuet ble benyttet var fordi jeg var avhengig av å få mest mulig utfyllende svar om deres erfaringer og opplevelse av situasjonen i bydel Ski øst. Informantene jeg har snakket besitter mye kunnskap om det aktuelle caset. Gjennom intervjuene har jeg fått kjennskap til sammenhenger og meninger som ellers ville vært vanskelig å fange opp. Forhåpentligvis gir det økt forståelse av forskjellige sammenhenger. Et annet viktig argument for å benytte seg av intervjuer er at informanten gjerne kommer med informasjon utover spørsmålene som stilles. Det skyldes gjerne av at intervjuet går over i en dialog (Johannessen et al. 2011 s. 144 - 145).

### 2.4.1 Semistrukturert gjennomføring av dybdeintervjuer

For at intervjuene ikke skulle bli for lite konkrete i forhold til mine problemstillinger har jeg valgt en semistrukturert gjennomføring. Johannessen et al. (2011 s. 145) karakteriserer gjennomføringen slik; *"En overordnet intervjuguide som utgangspunkt for intervjuet, mens spørsmål, temaer og rekkefølge kan varieres. Forskeren kan bevege seg fram og tilbake i intervjuguiden"*.

Beskrivelsen stemmer bra overens med hvordan jeg opplevde intervjuene. Informantene pratet fritt etter at jeg stilte spørsmål og når det var naturlige pauser i dialogen stilte jeg oppfølgingsspørsmål ved behov. Når vi hadde snakket oss ferdig med et tema tok jeg et blikk på intervjuguiden, oppsummerte det vi hadde snakket om før vi eventuelt gikk videre. Dermed gikk samtalen av seg selv samtidig som jeg hadde kontroll på at spørsmålene i intervjuguiden ble besvart, se vedlegg nr. 1. Jeg har valgt å intervjuene representantene individuelt for å skape en mest mulig naturlig ramme uten påvirkninger. Når informantene har forskjellige roller i private eller offentlige virksomheter var det viktig å få frem egne meninger uten ytre påvirkninger fra andre. Personene jeg har intervjuet har travle dager og for å minimere tidsbruken deres har alle intervjuene blitt gjennomført på informantenes kontorsted. Et annet moment ved å gjennomføre intervjuene på eget arbeidsted er at omgivelsene er trygge, og således kan bidra til større grad av åpenhet.

Høsten 2015 var jeg i et kort møte med en av de private eiendomsaktørene og vi utvekslet noen e-poster. Ved opprette kontakten tidlig ble jeg satt i kontakt med andre aktuelle personer slik at jeg fikk anledning til å forhøre meg om de kunne stille til et intervju tidlig i 2016. Etter førstegangsintervjuet med de ulike informantene fikk jeg i tillegg navn på eksterne personer som de mente kunne være interessante. Noe Johannessen et al. (2011) omtaler som en klassisk snøballeffekt. I forkant av intervjuene oversendte jeg informantene et informasjonsskriv om hva deltakelse innebar, samt godkjenningen fra Norsk senter for datainnsamling, se vedlegg nr. 2. Da unngikk jeg at tema og eventuelle spørsmål ville komme som en overraskelse. Min undersøkelse er utført i tråd med godkjennelsen.

En av ulempene ved denne metodikken er at det er tidkrevende. Intervjuene skal forberedes, gjennomføres, dataene analyseres og informanten må samtykke. En annen risiko ved å foreta intervjuer er at informantene trekker seg fra deltakelsen. Det er derfor viktig at oppgaven lar seg gjennomføre selv om informanter trekker seg. Ved å benytte seg av flere informanter får man flere ben å stå på hvis noen trekker seg. Det skal sies at ingen av mine informanter valgte å trekke seg. Således kan det også være oppløftende for drøftelsen at flere synspunkter blir sammenlignet. Riktig nok må det sies at jeg har vært utrolig heldig i denne prosessen, informantene har vært mer medgjørliche enn jeg på forhånd hadde turt å håpe på. Litt av nøkkelen til dette ligger også i at jeg har vært fleksibel på deres premisser. Jeg har kun foreslått omtrentlig tid, mens informantene har bestemt eksakt dato, klokkeslett og sted.



I tillegg til de ordinære intervjuene ble det gjennomført et telefonintervju som et ledd av det Johannessen et al. (2011) omtaler som snøballeffekten. Fremgangsmåten var relativt lik. Jeg startet med å sende en e-post hvor jeg presenterte caset, problemstilling og informasjonen om personopplysninger. Før jeg forhørte meg om personen kunne tenke seg å ta en nærmere prat. Etter dette samtykke ble det gjennomført tre samtaler pr. telefon og utvekslet e-poster.

Ulempen med telefonintervjuet var at jeg ikke fikk transkribert, men kun tatt notater.

Utgangspunktet var at informantene samtykket til gjengivelse av navn i oppgaven. Likevel ble det utover i prosessen naturlig å ikke navngi personene, det hele har vært uproblematisk, men tidkrevende. Nøkkelen til suksess her har vært et tett samarbeid med informantene og som sag over er oppgaven utført i tråd med godkjennelsen fra NSD.

## 2.5 Vurdering av reliabilitet og validitet

Reliabiliteten til oppgaven omhandler hvordan data og type data som har blitt innhentet. Til slutt går det på hvordan disse dataene har blitt bearbeidet (Johannessen et al. 2011 s. 458).

Validiteten til oppgaven omhandler i hvilken grad dataen er dekkende og relevant til å undersøke caset (Johannessen et al. 2011 s. 462).

For å øke oppgavens pålitelighet kan man velge å teste dataene ved å foreta intervjuene på nytt, en såkalt ”test-retest-reliabilitet” (Johannessen et al. 2011 s. 44). Jeg har under arbeidet med oppgaven kjent på tidspresset som oppstår underveis i prosessen. Derfor har jeg ikke fått anledning til å gjennomføre to like omfattende intervjuer, men informantene har vært villige til et oppfølgende intervju. Da fikk jeg bekreftet eller avkreftet meningene deres i forhold til min oppfattelse etter det første intervjuet og sjekket om noe fremstod som uklart. Hvis denne oppgaven skulle oppnådd høyest mulig reliabilitet måtte andre studenter studert tilsvarende case eller samme case som resulterte i de samme funnene denne oppgaven gir under samme tidsperiode. En så høy grad av pålitelighet omtales som interreliabilitet (Johannessen et al. 2011 s. 44). I utgangspunkt kan uansett aldri funnene fra casestudier generaliseres på andre fenomener eller funn. Validiteten til denne oppgaven vil i all hovedsak bero på om mitt arbeid og svarene studiene gir svarer til formålet og om det fremstiller ”sannheten” for slike typer case. Høyere grad av relevansen til data gir økt grad av validitet (Johannessen et al. 2011 s. 73- 75).

## Kapittel 3. Teori

### 3.1 Innledning

I Norge er det plan- og bygningsloven som er hjemmelsgrunnlaget for utbyggingsplaner som vil endre arealbruken eller utnyttelsesgraden gjennom bygging og fortetning. Dette utløser et krav om en form for regulering. Det er primært gjennom dette loververket det offentlige utøver sin rolle som planmyndighet. I tillegg kommer andre lover til anvendelse. Eksempelvis lov om eigedsregistrering (matrikkellova) av 17. juni 2005 nr. 101 som griper mer konkret inn hvordan man kan bearbeide eiendom, herunder justering av grenser, arealoverføringer m.v. I tillegg gjelder et tiltalts andre spesiallover som naturmangfoldloven, jordlova m.v.

Det kan dreie seg om grensejustering, jf. matrikkelloven § 16 og sammenslåing jf. matrikkelloven § 18 (Røsnes et al. 2014 s. 200). Innledningsvis starter jeg med å definere institusjoner som spillereglene. Således må vi videre definere spillerne for å forstå hva som inngår i begrepet institusjoner som i denne sammenheng kan defineres som ”rammar, ”reglar”, eller ”samfunnsmessige arrangement”(Sevatdal & Sky 2003 s. 44). Spillerne er personer eller organisasjoner (aktørene). I denne sammenhengen kan man se på plan- og bygningsloven som rammeverket for grunneiere og eiendomsselskapers (aktører/organisasjoner) og planmyndighetene som forvalter av rammeverket (Sevatdal & Sky 2003 s. 46).

Selv om Norge har et nasjonalt lovverk gjennom plan- og bygningsloven vil det oppstå lokale forskjeller fordi kommunene kan ha ulik organisatorisk oppbygging, strukturering og ulik bruk av planbestemmelser. Erfaringen som aktører opparbeider seg under samhandling med ulike planmyndigheter vil derfor kunne ha en begrenset overføringsverdi på grunn av lokal variasjon innad i kommunene. Gjennom samarbeid mellom stat, fylke og kommune kan det skapes forutsetninger og likheter på tvers av kommunegrenser som kan bidra til å opprettholde likhet og forutsigbarhet. Det som gjerne anses som operativ planlegging etter plan- og bygningsloven er det i hovedsak kommunen og fylkeskommunen som håndterer, men at statlige etater gjerne innenfor samferdselssegmentet griper inn i planene for ivareta sine etater. Fylkeskommunes rolle kan man defineres som et koordineringsorgan mellom statlig- og kommunalplanlegging (Røsnes et al. 2014 s. 203- 205).

Grunnen til at jeg velger å ta med institusjonellteori er fordi jeg ønsker å kunne forankre mekanismen jeg ønsker å se nærmere på mellom utbyggerne og myndighetene i caset. Derfor vil jeg ved eksempler tildes vise til det aktuelle i caset og eksemplene som blir brukt i teorikapittelet må ses i forhold til kapittel 5.

### 3.2 Institusjoner

På bakgrunn av innledningen overfor nøyer vi oss foreløpig med å definere institusjoner som en ramme som ordner adferden mellom de ulike aktørene mest mulig effektivt. Aktiviteter innenfor offentlig planlegging og styring av arealbruk er sterkt bundet lover og regler. Reguleringen av disse aktivitetene er institusjoner og bidrar til effektiviteten (Sevatdal & Sky 2003 s. 47). I by-og eiendomsutvikling møtes ulike aktører fra forskjellige institusjoner som må samhandle for å komme frem til et sluttresultat som er gjennomførbart og bærekraftig. Det vil si at myndighetens krav og interesser blir ivaretatt, samt at de private aktørene gis premisser som gjør prosjekter gjennomførbare Det vil derfor være oppklarende for oppgaven å se på de ulike institusjonene og regimene.

Ski kommune, private aktører og regionale og nasjonale myndigheter er alle spillere. Så spørsmålet blir derfor hvorvidt jeg gjennom oppgaven greier å forstå aktørene og hvordan dere aktiviteter kan sammenlignes med teorien.

Før vi beveger oss videre inn i den institusjonelle teorien, vil det være naturlig å definere eiendomsrett rent teoretisk, og hva som er en del av det som karakteriseres som eiendomsforhold. Innledningsvis i oppgaven forklarte jeg en rekke begreper, deriblant eier-, bruker-, og rettighetsstruktur som sammen er med på å beskrive eiendomsforholdene. I tillegg vil enhver eiendom inneha en reguleringsstruktur som er bestemmende for arealtilknyttede resurser. Det vil også tilfalle andre åpne resurser som kan være mer diffuse å definere. Vi lar det være med at det omhandler bruksmåter og goder som ingen pr. definisjon eier som for eksempel allemannsretten (Sevatdal & Sky 2003 s. 24), se figur nr. 1 på s. 14.

Allemannsretten kan være en viktig del av rettighetsbilde fordi det er en ressurs ved en eiendom som alle i prinsippet har tilgang til. Hvis det er aktuelt å bygge ut et skogholt i et bynært strøk er det nærliggende å anta at brukere av skogen vil ha synspunkter på eventuelt omdisponering av eiendommen. Summen av dette er institusjoner.

Likevel er det nødvendig å definere eiendomsrett noe mer utfyllende. Eiendomsretten gir oss en rettslig posisjon og verner den posisjonen overfor andre parter. Det fremgår av Lov om tinglysing av 7. juni 1935 nr.2 (heretter tinglysingsloven). To måter å forstå dette synet på er det substansielle eller funksjonelle. Hvor det substansielle synet begrunnes med at eiendommen er et substans og at man da får disponert denne retten. I motsatt tilfelle har man det funksjonelle synet hvor man ikke knytter eiendomsretten til et endelig substans. Retten fremkommer av ulike disposisjonsretter og vernet av denne disposisjonsretten (Sevatdal 1989 s. 4). Den funksjonelle tilnærmingen er også den som ligger nærest til den forståelsen jeg har bygget opp under mitt studie og som relateres til begrepet ”bundle of rights” eller et ”knippe rettigheter”.

Hvilket forhold eieren har til eiendommen vil også være av betydning. Sagt annerledes hvilken nytte har eiendommen. Dette er i så måte en del av eierstrukturen. En kapitalrelasjon vil si at eieren ser på eiendommen som et investeringsobjekt, et alternativ til å plassere kapital. Konsumentrelasjon vil si at eieren forbruker eiendommen. Et enkelt eksempel er en eier som bruker eiendommen som bolig. Til slutt har vi en foretaksrelasjon. Eiendommen har som funksjon å produsere noe for eieren. At eiendom innbringer inntekter fordi det produseres eller skapes noe (Sevatdal 1990 s.2 - 4).

### 3.2.1 Aspekter ved institusjoner

Jeg har presentert institusjoner slik at de oppfattes som spilleregler og rammer for aktiviteter. Det vil derfor falle naturlig å gjennomgå ulike tilnæringsmåter for et bedre analytisk grunnlag av institusjoner. Grunnlaget til forklaringen til Sevatdal og Sky (2003) er en tolkning og forskning basert på forståelsen til Scott (1995) og North (1990)

#### **Regulerende aspekter**

- Regler som styrer adferd og aktiviteter
- System for hvordan brudd på regler skal håndteres. Fastsette grensen på regelbrudd, straff og hvordan straffen blir
- I den økonomiske tilnæringsmåten er denne ansett som det viktigste aspektet ved institusjoner

## **Normative aspekter**

- Verdier er egne ønsker for sluttresultat av en aktivitet.
- Normer omhandler hvordan man skal det ønskede sluttresultatet. En slags bransjenorm for hvordan forvaltningen og eksempelvis en utbygger bør opptre og hva som er forventet opptreden.
- Det som er særegent i dette spillet er at ulike roller vil ha ulike normative spilleregler i et og samme spill

## **Kognitive aspekter**

- Forståelsen av virkeligheten
- Aktører utfører handlinger basert på egen oppfattelse ikke hvordan situasjonen objektivt forstås i virkeligheten. Selv om oppfattelses varier fra subjektene er reglene med på forme vår oppfattelse av virkeligheten.

(Sevatdal & Sky 2003 s. 60 - 62)

Om de ulike aktørene i mitt case har et bevisst forhold til hvordan de opptrer og hvordan andre aktører operer, er noe jeg håper å kunne få belyst gjennom de empiriske funnene i kapittel 5. Innenfor den institusjonelle teorien kan man forstå termen eiendom fra ulike perspektiver, herunder juridisk, økonomisk, sosiologisk, filosofisk eller en teologisk og religiøs tankegang (Sevatdal & Sky 2003 s. 28). Jeg vil kun presentere det juridiske og økonomiske perspektivet. Disse perspektivene er mest illustrative med tanke på det valgte caset og fordi det vil gjøre det mindre forvirende å ikke nevne enda flere perspektiver.

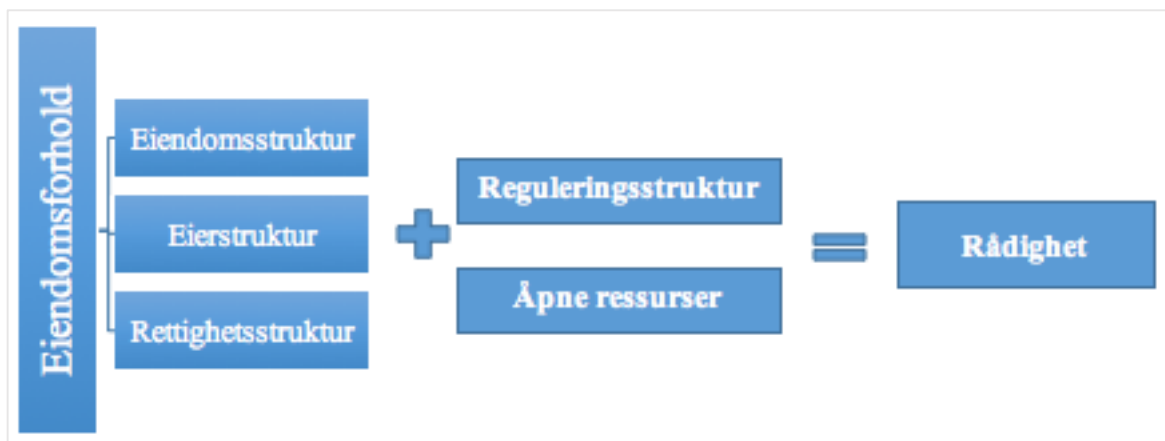
### 3.2.1 Et økonomisk og juridisk perspektiv

I et økonomisk perspektiv er det *”forholdet mellom innsats og utbytte i ein eller annan prosess”* som er med på å definere eiendomsretten (Sevatdal & Sky 2003 s. 21). Det økonomiske synet definer eiendomsbegrepet som det man intuitivt får ved å ha hjemmel til eiendom kombinert med de rettighetene man kan få tildelt av reguleringsmyndigheter (Sevatdal & Sky 2003 s. 22).. Altså et samspill mellom de rettighetene som springer ut av å ha en eiendomsrett, samt de rettighetene og begrensningene man kan tildeles av myndighetene. Effekten av disposisjonen vil gjenspeiles i hvor aktiv man er i utnyttelsen. Det vil si at det kan relateres til det funksjonelle synet på eiendomsforhold, hvor man får disposisjoner og vern på et utvalg av rettigheter.

Selv om reguleringer og tildelinger fra myndighetene tilsynelatende gir retter og begrensninger kan det ikke uten videre karakteriseres som en del av begrepet eiendomsforhold (Sevatdal & Sky 2003 s. 23-24).

Det juridiske perspektivet bygger på den relasjonen subjekt (person/selskap) – objekt (eiendom) forhold. Dette forholdet må ses i sammenheng med de lover og regler som samfunnet normalt aksepterer. Staten fungerer altså som en slags garantist for dette vernet gjennom at hjemmelen til eiendom tinglyses og man får rettsvern ovenfor en tredjepart, jf. tinglysingsloven § 20. Likevel er det ikke nødvendigvis klart definert hva denne rettigheten innebærer, og at det vil variere fra samfunn til samfunn. En årsak til at innholdet i rettigheten vil variere kan være at ulike myndigheter gir ulike tillatelser og begrensninger i form av reguleringer. (Sevatdal & Sky 2003 S. 21)

Avslutningsvis kan vi oppsummere det slik at de ulike perspektivene har en forskjellig oppfatning av hvordan subjekter, objekter og ikke-eiende subjekter (tredjeparter) henger sammen. Summen av eiendomsforholdene , reguleringer og åpne ressurser utgjør det totale rådighetsbildet som danner selve eiendomsinstitusjonen (Sevatdal & Sky 2003 s. 25). Se figur 2. Neste steg vil være å se på de ulike regimene som er operer innenfor institusjonene.



Figur 1: En illustrasjon som er ment til å vise at den faktiske rådigheten over en eiendom er mer enn bare eiendomsforhold. Tillegg kommer reguleringsstruktur som forteller oss hva vi kan bruke eiendommen til. Til slutt er det de noe mer udefinerte åpne ressursene som for eksempel allemannsretten.

### 3.3 Regimene

Regime i denne sammenheng er noe som ”omfatter ein aktør pluss ei bestemt gruppe av institusjoner i tilknytning til denne aktøren, nemleg dei institusjonane som gir maktbasis, handlingsrett og handlingsmakt til vedkommende aktør”(Sevatdal & Sky 2003 s. 33).

Personer og selskaper vil ha sitt handlingsrom til å kunne foreta valg fordi de har hjemmel til en eiendomsrett. Mens det regulerende regime på den andre siden gir myndighetene rett til å kontrollere endringer i arealbruken gjennom lovverket. Det er med andre ord to regimer bestående av formelle og uformelle regelsett som er styrende for aktørenes adferd. I tillegg kan andre regimer defineres hvor det eksemplifiseres med det jordpolitiske. Det vil være seg regler som styrer transaksjoner og endringer i eiendomsforhold som typisk styres og håndheves av offentlig lovverk og organer, eksempelvis konsesjon eller ekspropriasjon (Sevatdal & Sky 2003 s. 34). I kapittel 5 vil jeg også trekke inn det som kan omtales som det politiske regime.

#### **Eiendomsregime**

- *Eiendomsretten*
- *Formelle lover som styrer eiendomsretten*
- *Uformelle regler basert på tradisjoner og kultur*

#### **Reguleringsregime**

- *Formelle lover som gir rammeverket (institusjonen) og offentlige ansatte som beslutter og foretar handlinger forankret i loven.*
- *I tillegg kommer den uformelle tradisjonen og kulturen*
- *Sammen kan de oppsummeres som reguleringsregime*

(Sevatdal & Sky 2003 s. 33 - 34)

#### 3.3.1 Arealbruk

Endret arealbruk kan sees på som et resultat av aktiviteter i eiendoms- og reguleringsregime. Regimene kan foreta disse handlinger individuelt eller sammen, poenget er at når aktørene i regimene beslutter og foretar handlinger kan det skje endringer. I reguleringsregimet er det i hovedsak Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (heretter forvaltningsloven) og plan- og bygningsloven som gir handlingsrommet for beslutninger og danner rammeverket for adferden.

På den andre siden har vi eiendomsregime som må forholde seg til den privatrettslige kontraktsfriheten når aktørene vil foreta handlinger. Likevel er det kontraktsfriheten som kanskje er den viktigste funksjonen for transaksjoner.

Forhandlinger er arbeidsmetoden og gjennomføring via avtaleinngåelser. I reguleringsregime skjer de samme aktivitetene gjennom saksbehandling og at beslutningene tas gjennom vedtak (Sevatdal & Sky 2003 s. 34 - 36). Ved å forstå aktiviteten og beslutningene i begge regimene får vi ”*handlingskunnskap*” (Sevatdal & Sky 2003 s. 36). Selv om det er ulike regler innenfor de forskjellige regimene er det ikke uvanlig at samme person eller organisasjon er deltakende i forskjellige regimer samtidig når agendaen er endret arealbruk. Eksempelvis kan kommunen være både grunneier og reguleringsmyndighet. Når det er snakk om eiendomsregimet må derfor de private ”spillerne” samhandle med reguleringsregime sine regler og regler innenfor eget regime. I tillegg kommer kompleksiteten som forhandlinger og avtaleinngåelser medfører i arbeidet mot et resultat som skal endre arealbruken. Et viktig verktøy i den forbindelse er bruken av utbyggingsavtaler mellom kommunen og utbyggeren og grunneieren. Se punkt 3.10.3 om utbyggingsavtaler.

### 3.3.2 Eiendomsforhold

På lik linje med arealbruken er eiendomsforholdene noe som kan påvirkes og endres. Koblingen mellom eiendomsregimet og eiendomsforhold er direkte. Aktørene i eiendomsregimet kan gjennom sine disposisjoner være med på endre eiendomsforholdene via handling og kontraktsrett. Koblingen mellom eiendomsforhold og reguleringsregime er litt vanskeligere å identifisere. Koblingen er ikke like direkte og aktørene fra reguleringsregime innehar en mer nøktern rolle. Likevel kan eksempelvis reguleringer og vedtak fra det offentlige gi grunnlag for ekspropriasjon som direkte vil medføre endringer i eiendomsforholdene (Sevatdal & Sky 2003 s.38 - 39).

### 3.3.3 Virkemidler, regimer og endringer

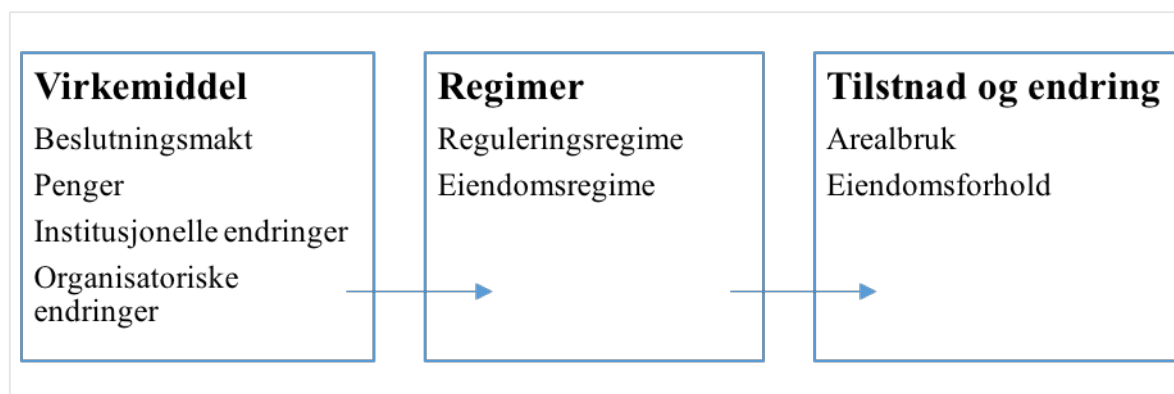
For at vi enklere skal forstå hvordan eiendomsforhold og arealbruk kan endres har jeg igjen valgt å ta utgangspunkt i en illustrasjon hvor Staten blir brukt som eksempel (Sevatdal & Sky 2003 s. 40). Figur 2 på neste side illustrerer hvorledes staten kan benytte seg av virkemidler gjennom regimene som vil kunne gi endret tilstand. I tillegg kan figuren være illustrativ for de virkemidlene som eiendomsregimet gjerne bruker.



Beslutningsmakt kan eksempelvis oversettes til kontraktsrett og avtaleinngåelser, mens penger er et virkemiddel aktørene bruker for oppnå den beslutningen man ønsker. Beslutningsmakt vil være muligheten til å tildele eller ikke tildele en rett. Eksempelvis å innvilge eller avslå en delingssøknad. Penger kan tildeles til de som ønsker å bygge klimanøytrale bygg, men myndighetene beslutter ikke at en aktør må gjøre det. Konsekvensen ved ikke å gjøre det er at stønaden uteblir. De to siste virkemidlene fungerer ikke like direkte.

Institusjonelle endringer kan være lovendringer, men samtidig påvirkninger mot en endret adferd gjennom å endre verdisynet. At myndighetene ønsker en endring i holdning hos aktørene. Eksempelvis at eiendomsaktørene må tenke mer helthetlig. Det siste virkemidlet som omtales er organisatoriske. Dette virkemiddelet knytter seg til forandring i lovverket og hvordan man skal forholde seg til forandringen. Et eksempel kan være hvordan en saksbehandler i kommunen forvalter en ny bestemmelse i matrikkelloven. De to sist nevnte virkemidlene viser igjen hvordan institusjonen er rammeverket og organisasjonen er aktørene (spillerne) (Sevatdal & Sky 2003 s. 41 - 42).

Avslutningsvis må vi prøve å forstå hva figur 2 skal illustrere og hvor det er en sammenheng mellom virkemiddel, regime og endring og relevansen for min problemstilling? Det viktigste er at bruken av de ulike virkemidlene som staten kan bruke påvirke de to regimene. Handlingen som regimene utfører vil kunne føre til endret tilstand i eiendomsforhold og arealbruk.



Figur 2 Figureren viser de ulike virkemidlene som gjerne tas i bruk. Samtidig tydeliggjør figuren at disse virkemidlene må skje gjennom regimene. Det er først når regimene tar i bruk disse endringer vi kan få en tilstand som endrer dagens arealbruk og eiendomsforhold. (Sevatdal & Sky 2003 s. 40)

Kort oppsummert er teorien forklarende for å kunne isolere ulike tilnæringsmåter og de forskjellige rollene som aktører og myndigheter innehar. Samtidig som det skaper en mer bevisst forståelse for de ulike disposisjonene som eiendomsretten gir. Jeg vil i de neste kapitlene gå nærmere inn på hva som faktisk må skje før man kan starte å utvikle et område. Først ut er et teoretisk perspektiv på hvordan man samler landarealer (Land assembly), og til slutt et kapittel om transformasjon før jeg ser nærmere på plan-og bygningsloven og til slutt forhandlinger..

### 3.5 Land assembly

Det engelske begrepet "Land assembly" kan mer eller mindre direkte oversettes til å skaffe til veie rådighet og samle areal i et utviklingsperspektiv. Det mest dekkende norske ordet er muligens arbeid med å sikre rådighet av potensiell byggegrunn. Likevel peker ulike teorier på at begrepet ikke nødvendigvis er presist definert og må ses i sammenheng hvilket land situasjonen skal defineres og i hvilken sammenheng: *"The precise scope of land assembly differs between countries and disciplines. In the literature land assembly is hardly conceptualised. There are several case studies, each particular to its own country. Due to different and changing institutional contexts these studies are hard to compare, making land assembly even harder to conceptualise. Land assembly is therefore a broad term without a clear definition."* (Louw 2008 s. 69).

Ramsjord (2014) viser til at begrepet også kan sees fra to ulike perspektiver, økonomisk eller institusjonelt. Uavhengig om man skiller det fra et økonomisk eller institusjonelt perspektiv har begge retningene som en bærebjelke at samling av landarealer er helt essensielt i transformasjonsprosjekter hvor områder står overfor en arealendring i form av bruk og struktur (Ramsjord 2014 s. 51). Den økonomiske tilnærmingen bygger i hovedsak på avhengighetsforholdet som en utbygger utvikler sammen med hjemmelshavere i det aktuelle området og at den informasjonen som skaper avhengighetsforholdet ikke nødvendigvis er tilgjengelig mellom partene (Ramsjord 2014 s. 52) Det vil si at aktørene ikke alltid besitter informasjon om motpartens tanker og hvilke ønsker eller motiver de har for prosjektet, antagelig er slik informasjon mer tilgjengelig etter hvert som tiden går og et samarbeid kan bli tvunget frem.

Hvorfor arbeidet med å sikre rådighet over potensiell byggegrunn i teorien fremkommer som viktig for transformasjonsprosjekter er fordi det er kan være avgjørende for gjennomføringsevnen til utbyggingsplanene. Et annet moment er at verdien kan antas å være høyere når rådigheten er samlet på en hånd. Det er med andre i utbyggers interesse å inneha arealene for gi større grad av kontroll til ønsket fremdrift.

Når det planlegges transformasjonen er det naturlig nok mange grunneiere og ikke minst enda flere brukere som har regulert sine interesser gjennom eksempelvis leieavtaler, likevel må deres utviklingsplaner ha utgangspunkt i én kommunedelplan. Da sier det seg selv at initiativtakeren for transformasjon kan ha stor interesse i å samle rådigheten over arealene for å sikre forutsigbarhet og øke sannsynligheten for å vedta en plan som er gjennomførbar i samarbeidet med offentlige planmyndigheter.

Foreløpig antar vi at avhengigheten mellom utbyggerne og diverse grunneiere kan bli stor. Fordi en kommunedelplan ikke lar seg dele opp og at gjennomføringen gjerne skjer gjennom en eller få store utbyggere, samt at delområder innad i planen må ses under ett for planområdet. Uavhengig om ulike arealer i planområdet har spesifikke arealformål. Årsaken til at noen grunneiere ikke er villige til å samarbeide eller ønsker å selge til utbyggeren, kan være mange. De ønsker kanskje ikke endring på egen eiendom eller at prisen de tilbys ikke svarer til forventningene om fremtidig bruk. Man kan altså si at desto nærmere en utbygger er i å samle rådigheten i planområdet, kan verdien på gjenværende eiendommer øke proporsjonalt med tiden (Ramsjord 2014 s. 50 - 52). Med andre kan man si at desto mer avhengig en utbygger er i å sikre rådighet over en gjenværende eiendom, jo høyere pris må utbygger betale. Et slikt utgangspunkt vil føre til en forhandlingssituasjon hvor hjemmelshaveren sitter med gode kort fordi behovet for eiendom kan være stort.

Litt banalt sagt er grunneiers beste venn i denne sammenheng at tiden går. Når eiendommer blir stående utenfor utbyggers rådighet kalles en slik samling gjerne for suboptimale arealmengder, som vil si at eiendom utgjør en uheldig faktor som kan være med på å vanskeliggjøre og forsinke en transformasjon. Gevinsten som følger av den overnevnte situasjon bidrar derav til en mulig samling av suboptimale arealer i planområdet som kan være positivt for grunneierne, men direkte negativt for utbyggeren (Ramsjord 2014 s.52)

I norsk sammenheng er brorparten av små og store transformasjonsprosjekter initiert av private aktører i et samarbeid mellom fortrinnsvis kommune og stat. Dette gjelder særs boligbygging. Noe som henger sammen med endringer i lovverket og dermed endret myndighetsutøvelse i boligproduksjonen.

Hvis vi kort og enkelt skisserer trenden eller forløpet, kan vi si at lovgiver lager rammene, lokale- og regionale myndigheter gir og begrenser tillatelser innenfor rammeverket, og de private gjennomfører (Nordahl 2012 s. 22-23).

Det vil si at ansvaret for å tilegne seg rådighet over et potensielt område og deretter ”klargjøre” arealene til utbygging ligger hos private aktører i et samspill med offentlige myndigheter (Ramsjord 2014 s.53) Det privatrettslige regime som i hovedsak baserer seg på samhandling og avtaleinngåelser møter det regulerende regime som er styrt av offentlige myndigheter. For å forklare fenomenet nærmere kan det være greit å skille de ulike regimene seg i mellom, men kanskje enda viktigere å forstå hvordan de griper inn i hverandre og alltid, eller tidvis foregår parallelt. For å eksemplifisere gjennom Ski bydel øst er initiativtakerne avhengig av å kunne fremskaffe en rådighet over den nye bydelen som muliggjør en utbygging, samtidig som det kontinuerlig er en dialog og forhandling med offentlig myndigheter om å regulere og planlegge noe som er gjennomførbart, hvor den endelige reguleringen må være i tråd med regionale og nasjonale planføringer, jf. Plansamarbeidet.

Ramsjord (2014) tar videre for seg et skille mellom situasjoner hvor aktørene utøver sin rolle forskjellig eller foretar seg bestemte handlinger i gitte situasjoner. Ulike typer situasjoner kan være at utbyggeren legger til grunn den offentlige planen som eksisterer på stedet og akkvirerer deretter, eller at utbyggeren fremlegger et forslag til en regulering som er i samsvar med transformasjonen de ønsker (Ramsjord 2014 s.55) Det er nok den sistnevnte fremgangsmåten som er mest vanlig og det er den som ligger til grunn for Ski bydel Øst. For Ski bydel Øst sin del er plangrensene relativt definerte, men likevel kan innsigelser medføre at planområdet blir omdefinert og det oppstår igjen en situasjon hvor behovet for å samle land kan endre seg. Jeg vil tro at behovet for å sikre seg rådighet til potensiell byggegrunn er en dynamisk prosess som vil være aktiv helt til planforslaget er endelig vedtatt og plankartet er klart. Hvis deler av et området blir tatt ut av planen og kan behovet for areal bli mindre, men det kan i andre tilfeller slå motsatt vei. Myndighetene ser det som nødvendig å utvide planområdet for å sikre en helhetlig gjennomføring.

Avslutningsvis er det naturlig å oppsummere hva Land assembly kan defineres som på bakgrunn av den overnevnte drøftelsen som i hovedsak baserer seg på forståelsen av Ramsjord (2014). Hvis Land assembly eller samling av land skal være et verktøy for å kunne gjennomføre transformasjonsprosjekter er det på bakgrunn av denne forståelsen tre grunnpilarer som må være plass (Ramsjord 2014 s.78 - 79). For det første må rådigheten over de aktuelle eiendommene samles hos utbyggeren. For det andre må utbyggeren klare å få i stand en plan som gjør egne intensjoner gjennomførbare, og til slutt må disse rettighetene sikres gjennom kjøpskontrakter som baserer seg på frivillig avtaleinngåelser som kan ivaretas av offentlige systemer, herunder rettighets- og objektregisteret (grunnboken/matrikkelen). Som henholdsvis forvaltes av Statens Kartverk og kommunen. Etter arbeidet med å sikre seg rett til land og potensielle byggegrunn må arealet klargjøres og muligens omdefineres i ulik utstrekning før tomene er produktive i den forstand at de lar seg bebygge. I neste kapittel skal jeg derfor se nærmere på begrepet eiendomsdannelse.

### 3.6 Eiendomsdannelse

Som det fremkommer av navnet er dette et begrep som er ment til å dekke endringer som skjer i fast eiendom gjennom at det dannes nye forhold rent juridisk eller fysisk.

Eksempler på sentrale lover er:

- Plan- og bygningsloven
- Lov om eigedomsregistrering av 17. juni 2005 nr.101(heretter matrikkellova)
- Lov om fastsetjing og endring av eigedoms- og rettshøve på fast eiendom m.m. av 21. juni 2013 nr. 100 (heretter jordskiftelova)

Ulike former for eiendomsdannelse kan være deling, sammenslåing og seksjonering, men således er også grensejusteringer, arealoverføringer og frafall av servitutter og hjemler andre eksempler på at det dannes nye eiendomsforhold (Sevatdal & Hegstad 2006 s. 370 - 373). Disse formene for eiendomsdannelse blir som sag regulert av de overnevnte lovene, for eksempel sammenslåing etter matrikkellova § 18 eller rettsendrende saker etter jordskiftelova kapittel 3. Det kan ikke bare dannes nye eiendommer basert på eksisterende forhold, de må gjerne avløses før de kan opprettes i forhold til ønsket omforming (Røsnes 2014 s. 34). Derfor er eiendomshandelen er et moment som før gjennomføres før utbygging. Jeg skal i neste kapittel redegjøre for begrepet transformasjon og hvilke utfordringer som knytter seg til et slikt utbyggingsmønster hvor eiendomsdannelsen kan skje gjennom ulike fremgangsmåter.

### 3.7 Transformasjon

Jeg vil i dette kapittelet forsøke å definere begrepet transformasjon i lys av de spørsmålene jeg reiser i oppgaven. Transformasjon omhandler endring av grunnleggende strukturer i et område samtidig som drivkrefter og endringsmekanismer er i en utvikling (Børrud 2005 s. 113). Drivkrefter defineres som samfunnsmessige trender som påvirker bruken av de fysiske omgivelsene. Eksempelvis boligpriser i bruktmarkedet versus kostnader ved å bygge nye boliger (Barlindhaug & Nordahl 2005 s. 61). Endringsmekanismer er beslutninger som blir iverksatt som et ledd av disse drivkreftene, eksempelvis politiske vedtak om bygge boliger eller reguleringsplaner som åpner for endret bruk. Det vil si at arealbruk i det vesentlige blir styrt av markedet (Børrud 2005 s. 114).

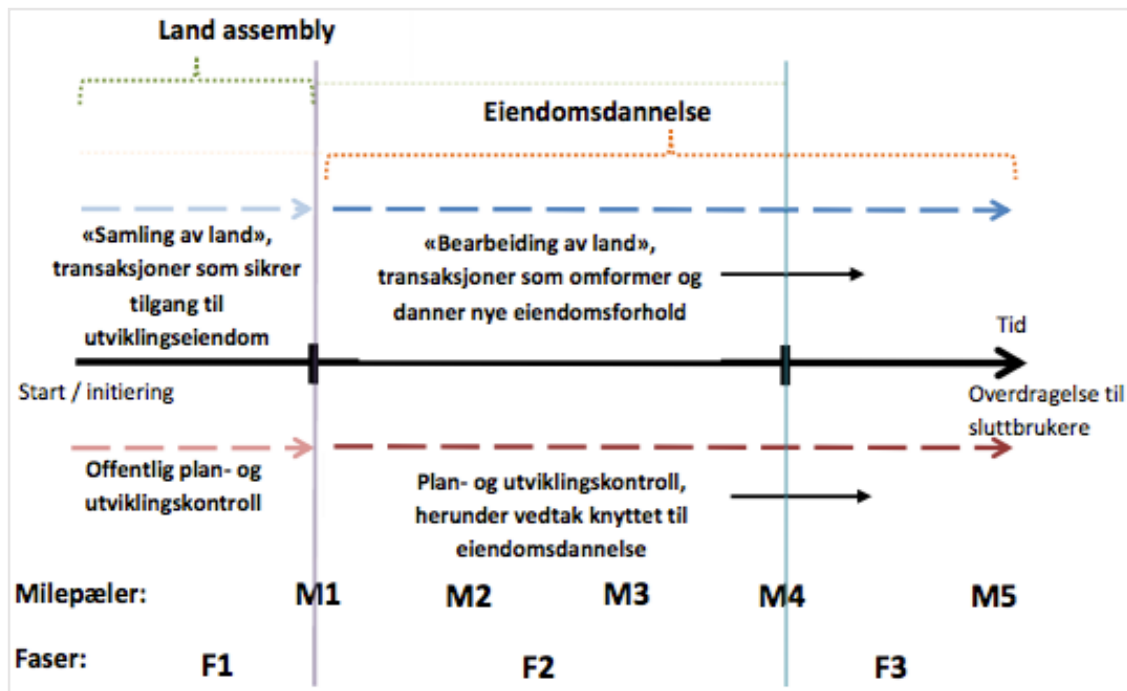
Områdene som står overfor en mulig transformasjon i dette caset består i hovedsak av eldre næringsområder med en blanding av kontor- og lagerlokaler for industribedrifter.

Transformasjon av slike områder omtales gjerne som avindustrialisering. Den andre delen av planområdet består i hovedsak av gårdsbruk og innmark. Her skiller de to typene areal seg ut ved en eventuell endring i arealbruken. Kompleksiteten øker når det allerede er etablerte eiendomsforhold i form av det er etablerte bygninger, flere brukere, mer fragmenterte tomtestrukturer og høyst sannsynlig flere avtaler som regulerer forholdene mellom eiere og brukere.

På uberørt areal kan eiendomsforholdene fremstå som mindre kompliserte i overflaten, fordi det er færre eiere og tomtene har en enklere arrondering. Kort sagt større og færre eiendommer. Likevel vil det ikke si at en feltutbygging vil være enklere å gjennomføre, men man møter andre utfordringer som eksempelvis knytter seg til vern av landbruksarealer. Uavhengig hva slags type utbygging det dreier seg om er man like fullt avhengig av en viss samhandling mellom eiere og brukere når transformasjonen berører flere eiendommer. I all hovedsak vil transformasjon dreie seg om å endre arealformålet og utnyttelsesgraden for realisere arealressursene på nytt.

I forbindelse med eiendomsutvikling og transformasjonsprosesser hvor private utbyggere har tatt en større rolle, er det et utsagn jeg vil sitere som fremhever viktigheten av samarbeid.

*”Av spesiell betydning blir rollefordelingen mellom eiendomsutvikleren som aktør på produksjonssiden og kommunen som representant for lokale myndigheter med førstelinjemyndighet i både plan- og byggesaker” (Røsnes et al. 2014 s. 7).*

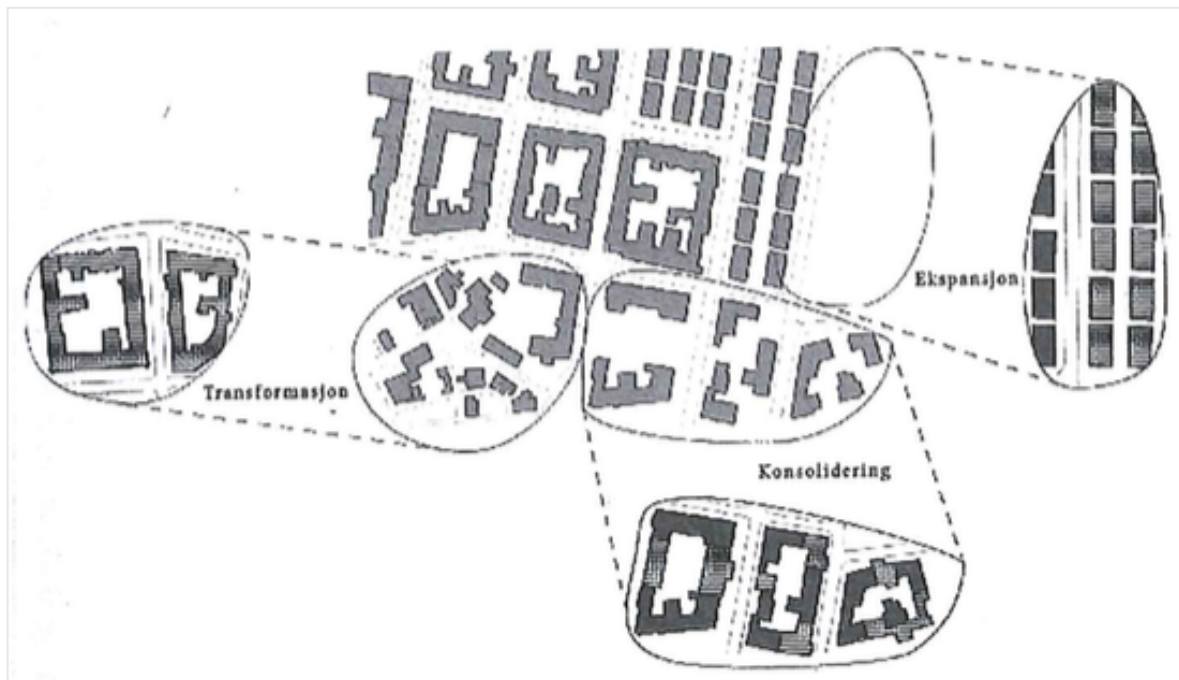


Figur 3 Ulike faser i eiendomsdannelse: Figuren illustrer trinnene en initiativtaker må gå i transformasjonsprosessen. Man starter med å samle arealene, for deretter å omforme eiendommene og til slutt overførelse til sluttbrukere. Figuren illustrerer også en viss grad av myndighetsutøvelse i de ulike fasene (Ramsjord 2014 s. 115)

Figur 3 overfor er en kompleks illustrasjon som er ment som en skissering av de forskjellige fasene som vil oppstå under en transformasjon. I fase 1 må i dette tilfelle utbyggerne i Ski starte arbeidet med å få disposisjon over arealer de mener er nødvendig for transformasjonen. I fase 2 må arealene som ble gjort disponible fase 1 endres og omformes til å kunne være gjenstand for transformasjon. Grensene innad i transformasjonsområdet må være utformet slik at det kan bebygges til tiltenkt formål. Fase 3 er selve gjennomføringen av transformasjonen hvor arealene er klargjort til bygging og etterhvert overleveres til kjøper og sluttbruker. Myndighetenes rolle underveis i disse fasene vil bestå av alt fra matrikkelføring, tinglysing, reguleringsarbeid, håndtere byggesøknader, gi igangsettelsestillatelser og til slutt brukstillatelser.

For å vise at transformasjon skiller seg fra andre former for utbygging i byutvikling velger jeg å nevne to utbyggingsmønstre som Røsnes (2014) behandler. Et av utbyggingsmønstrene er ekspansjon. Ekspansjon omhandler en utvidelse av eksisterende arealbruk. Den andre formen er konsolidering. Konsolidering betyr å fortette og bygge ut allerede bebygde arealer. Arealutnyttelsen blir høyere, men tomtestrukturen er i praksis lik (Røsnes 2014 s.218-219). Transformasjon griper på en måte inn i begge mønstrene.

Arealutnyttelsen blir gjerne høyere og det blir bygget nye funksjoner som endrer arealbruken og eiendomsforholdene i det vesentlige.



Figur 4: Helt til venstre i figuren er transformasjon illustrert. Nederst i figuren er konsolidering illustrert, legg merke til fortetningen. Til høyre er ekspansjon illustrert, samme type bygningstyper utvides. (Røsnes 2014 s. 219)

Før en transformasjon lar seg gjennomføre er det en del begrensinger som er knyttet til de fysiske strukturene på stedet. Særlig kan eksisterende bebyggelse som er funksjonell og infrastruktur trekkes frem som to eksempler. Premissene som ligger i de etablerte strukturene vil variere stort fra et området til et annet, og vil kunne være med på forme tankegangen for hvordan man ser for seg at eiendomsdannelsen og planlegging av transformasjonen vil gå. Disse betraktningene vil medføre spørsmål rundt hvorvidt eksisterende veier, bygninger, tomter vil tåle endret arealbruk (Røsnes 2014 s. 20). For eiendomsdannelsen vil disse faktorene sammen med planleggingen av transformasjonen være med på å danne grunnlaget for hva som er faktisk er ønskelig fra offentlige myndigheter og om initiativtakerne finner premissene gjennomførbare. Særlig kan sentral infrastruktur som tilførselsveier og jernbane by på utfordringer fordi disse funksjonene er en nødvendighet for at området skal fungere både før og etter en transformasjon. Det vil si at funksjonene konstant må være operative uavhengig av om funksjonene må saneres og gjenoppbygges eller utvides slik de er i dag.



En sentral del av en transformasjonsprosess er om eiendomsforholdene lar seg endre slik at en transformasjon kan bli realiserbar. Det vil si at tiltakshaver som ønsker å gjennomføre transformasjonen er avhengig av at de eksisterende eiendomsforholdene kan endres i tråd med intensjonene og de forutsetningene som planene reiser for å realisere prosjektet. Røsnes viser videre til at *”eiendomsstrukturen viser den romlige fordelingen av eiendomsobjekter”* (Røsnes 2014 s. 222). Han sikter her til hvordan utformingen av fremtidige tomter vil bli, herunder forskjeller på blokkbebyggelse, rekkehus og frittliggende boliger.

Når man skal utvikle et område gjennom transformasjon kan initiativtakeren forsøke å samle arealene i planområdet, dette vil i seg selv nødvendigvis ikke innebære en eiendomsdannelse hvis ikke samlingen ikke utløser en endring i eksisterende eiendomsforhold. Det som vil være avgjørende er om initiativtakeren til transformasjonen er avhengig av å få overført eiendomsretten fra flere hjemmelshavere. Aksepterer de å selge til utbygger er det kun selve avhendingen og reguleringen som vil være med på å avgjøre hvordan transformasjonen av eiendomsstrukturen vil bli (Røsnes 2014 s. 224-225). Mer utfordrende kan det bli hvis utbygger ikke blir enig med grunneierne i planområdet om salg av eiendommen. Likevel kan det nok fortsatt være aktuelt å samarbeide, men det som kan gjøre et samarbeid utfordrende er at en transformasjon gjerne innebærer tunge investeringer som nødvendigvis ikke en normal privat grunneier har mulighet til å gjennomføre. Mulighetene for samarbeid i store transformasjonsprosjekter mellom en stor utbygger og en liten grunneier som ”bare” eier en strategisk tomt i planområdet begrenser seg i stor grad til kjøpsavtaler og privatrettslig karakter.

Som en hovedregel ligger ansvaret og muligheten for å skaffe til veie tomter som lar seg transformere hos utbyggeren, og verktøyet man kan benytte seg av er i det vesentlige begrenset til privatrettslige avtaler for kjøp og salg av eiendom. Således finnes det likevel virkemidler som det offentlige kan iverksette gjennom ekspropriasjon hvis de ønsker og har behov for at utbyggingen skal finne sted.

### 3.7.1 Fortetting- Planpolitikk og eiendomsutvikling

Jeg velger å presentere noen planteoretiske betraktninger i et litt historisk perspektiv for å forstå hva tankegangen om innenfra og ut prinsippet bygger på. Nasjonale, regionale og kommunale planføringer og utbyggere referer til dette prinsippet både i intervjuene jeg har gjennomført og i dokumentene som har blitt lest.

Hva vil egentlig det si at utbyggingen skal skje innenfra og ut, og hvorfor er dette et prinsipp som er gjennomgående hos de ulike aktørene i både reguleringsregimet og i eiendomsregimet?

I om lag 25 år har fortetting vært sentralt i norsk planpolitikk fordi vi har hatt en økende befolkningsvekst, økt bruk av transportmidler og av energi (Børrud 2012 s. 206). Drabantbyer utenfor sentrumsområder gjerne blitt til gjennom det som omtales som den funksjonalistiske planleggingen. Eksempelvis Romsås nord-øst i Oslo. For å løse veksten av de ulike behovene valgte man en soneinndeling av byen med hensyn til arealbruken. Essensen ved den funksjonalistiske byen var å skape mindre tette byer enn det som hadde blitt bygd frem mot 1900-tallet (Børrud 2012 s. 208). *"Satt på spissen kan vi si at byplantradisjonen bygger på ideer om by-uttynning og ekspansjon ut i det ubebyggede"* (Børrud 2012 s. 208).

I dag er fortetting og transformasjon begreper og verktøy som blir brukt for å skape mer kompakte byer, endre og utnytte den plassen som allerede er en del av byen. Man ønsker å sette en grønn grense for hvor byen skal stoppe, altså en tettstedavgrensning. For å bøte på de stadig økende behovene som jeg nevnte overfor må derfor fortetting innebære mer enn bare å bygge høyt og tettere. Utbyggingen må være av kvalitet når det gjelder arkitektur, funksjonalitet, det må være attraktivt og bærekraftig over tid, *"tetthet av fellesgoder"* (Børrud 2012 s. 214). Når fortetting anses for å være i samsvar med nasjonal planstrategi åpnes det også i større grad for involvering av private aktører. Hvorvidt økt privat deltakelse i planleggingen svekker eller øker kvaliteten i norsk byutvikling vil alltid være et stridende tema. Utfordringene fortetting skaper for offentlig planer medfører også at eiendomsutviklere er mer delaktige i byutviklingen (Børrud 2012 s. 208 - 210).

Vi kan legge til grunn tre ulike perspektiver som illustrerer det private eiendomsregimets økte deltakelse i byutviklingen. Grunnrenteaviket, sagt med andre ord; Økte priser på eiendom over tid og en regulering som åpner for høyere eller annen utnyttelse. En annen tilnærming er at eiendomsutvikleren tar del i hele verdikjeden, fra akkvirering, bygging og drift.

En utvikler som kjøper for å selge er kanskje mindre opptatt av områdets utvikling enn utvikleren som også vil drifte bygget i fremtiden. Til slutt omtales mulighetsrommet som ligger til en eiendom. Herunder begrensinger i markedet, reguleringer og for selve tomten (Børrud 2012 s. 211).

I og med at regionale og nasjonale føringer legger opp til en avgrensning for hvor tettsteder og byer skal stoppe, en grønn grense, er det en diskusjon hvorledes man skal fortette og transformere den allerede bygde byen og samtidig gjøre den mer kompakt for bôte utfordringene som ligger i en økende transport-, energi- og befolkningsmengde.

Jeg avslutter med et sitat og en påstand på hvordan man kan fortette og transformere gode kompakte byer; *”Mitt utgangspunkt er at offentlige og private aktører inngår et gjensidig avhengighetsforhold som gjøre det mulig å komme frem til gode løsninger, forutsatt at aktørrelasjonen oppfattes som likeverdig (Børrud 2005)”*(Børrud 2012 s. 210).

### 3.9 Forhandlinger

Forhandlinger er sentralt i transformasjon- og akkvisisjonsprosesser. Likeså er grunnleggende forhandlingsteori interessant og nyttig for å se på adferden til aktørene i bydel Ski øst gjennom et institusjonelt perspektiv (Nord 2008 s. 71). Det kan gjøre det enklere å plassere aktørene i drøftelsen. Innledningsvis vil vi først se på de ulike stadiene i forhandlinger og ulike former for forhandling. Til slutt vil jeg forsøke se på forhandlinger som et ledd i en eiendoms- og byutviklingsprosess.

Forstadiet til forhandlinger er i korthet en forberedelse til forhandlingsprosessen. Det dannes en strategi og forhandlingsmål, man gjør seg kjent med problemet, normer og fremgangsmåter. Forhandlingsprosessen kjennetegnes ved at kontakten med motparten etableres. Videre etableres det prosedyrer, identifisering av problemet, samt mulige måter man kan benytte for å utforme løsninger og avtaler. Etterstadiet karakteriseres av så mangt, men kort fortalt innebærer det følge opp avtaler og vedlikeholde det samarbeidet som er etablert. Viktigheten av dette går ut på at fremtiden gjerne vil bringe frem nye situasjoner hvor man på nytt er avhengig av forhandlinger mellom partene (Rognes 2015 s. 33 - 37). Forstadiet blir likevel gjerne ansett som det viktigste i forhandlinger fordi det er det som danner utgangspunktet for videre fremdrift (Rognes 2015 s. 33).

Nå vil det være naturlig å se på ulike typer forhandlinger som vil oppstå i bydel Ski øst både mellom Ski Øst As og myndighetene, Ski Øst AS og grunneiere, samt mellom kommune og regionale eller nasjonale myndigheter.

*”Utgangspunktet for forhandlinger er imidlertid ikke konflikt og ulike interesser, men avhengighet og felles interesser.” Videre er det ” to grunnleggende utfordringer i forhandlinger: konkurranse – samarbeid, og relasjon – sak.” (Rognes 2015 s. 22).*

I det første sitatet synes det å være relativt klart å kunne plassere aktørene som tar del i utviklingen av bydel Ski øst, både når det gjelder avhengighet og felles interesser. Kommunen er trolig avhengig av flere boliger for å bøte på befolkningsveksten, utbyggerne er avhengig av kommunen for å kunne realisere sine transformasjonsplaner. De har dermed felles interesser, men ikke nødvendigvis lik oppfatning av de felles interessene. Konkurranse er noe som også lett lar seg forstå i en forhandlingssituasjon, det er en uenighet om et eller flere elementer: Hvem må føye seg? Likevel inngås det en forhandling fordi vi ønsker å oppnå et resultat som er bedre enn dagens situasjon. Det vil derfor kunne oppleves som utfordrende å samarbeide i en ”konkurranse”, men igjen ligger grunnlaget for dette samarbeidet i de felles interessene som ulik grad kan variere (Rognes 2015 s. 22 - 25).

Det andre dilemmaet som melder seg er forholdet mellom sak og relasjon. Igangsettelse av forhandlinger skjer fordi man ønsker å verne sine subjektive saklige interesser, men selve forhandlingen skjer i relasjon til andre mennesker. Desto mer som står på spill jo lettere er det at det skapes en dårlige relasjon mellom partene (Rognes 2015 s. 26 - 27). Når det oppstår dårlige relasjoner mellom partene vil det kunne være skadelig både for resultatet og for fremtidige forhandlinger. Eksempelvis vil en utbygger som har flere pågående prosjekter med kommunen om utbygging representere flere saker. Likevel vil aktøren som menneske både fra utbyggersiden og fra kommunens side kunne være samme person. Oppstår det dårlige relasjoner i en sak vil dette kunne farges videre i de andre pågående forhandlingene.

Helt konkret i det aktuelle caset vil det kunne oppstå forhandlinger hvor grunneiere, utbyggere, kommunen og regionale og nasjonale myndigheter er delaktige i ulik grad. Mellom grunneier og utbygger vil det kunne oppstå ulike typer for samarbeid, men eventuelle forhandlinger begrenser seg gjerne til kjøp og salg når en stor utbygger kjøper seg opp i et gitt område. Ønsker grunneier å være åpen for at ”hvem som helst” kan kjøpe eiendommen blir mulighetene for normale forhandlinger om kjøp for utbygger utelukket. Er derimot grunneier tydelig på at salg er aktuelt vil forhandlingene i større grad begrense seg til vilkår i en kjøpsavtale. Spesielt blir de innledende samtalene fremhevet som viktige fordi her dannes grunnlaget for om det er muligheter for videre forhandlinger (Røsnes et al. 2014 s. 71-72).

Akkvisisjon blir en forhandlingssituasjon når utbygger oppsøker grunneier som et ledd i sin akkvisisjonsprosess. Utbyggeren må gjerne redegjøre for sine ønsker og egenskaper ved den eiendommen som ønskes kjøpt fordi grunneier som regel ikke har mulighet til å verifisere potensiale eller har rukket å mene noe om situasjonen (Røsnes et al. 2014 s. 73). *”Uansett om initiativet kommer fra utbygger, grunneier eller medkonkurrenter, må det gjøres visse forarbeider før man kan starte spesifikke forhandlinger om kjøp. I tillegg vil det i etterkant av en fremforhandlet kjøpsavtale bli nødvendig med en viss oppfølging”* (Røsnes et al. 2014 s. 74).

Forhandlinger som verktøy der kommunen, andre myndigheter og private aktører er involvert blir sett på som viktig arena for finne løsninger som ”alle” parter kan leve med. Fra en situasjon der utbyggere måtte søke om å kunne bygge noe som allerede passet inn i en plan før en politisk behandling, til i dag hvor utbyggerne i større grad henvender seg til politikerne (Medalen & Jensen 2000 s. 32). Ved å kommunisere og forhandle som en måte å løse motstridene interesser søkes det en løsning som er best mulig for begge parter. Beslutningene som tas skal via denne prosessen vil være belyst og kontrollert, samt svare til forventningene for overordnede føringer (Medalen & Jensen 2000 s. 33). *” Den stadig større interessen for forhandlinger mellom offentlig sektor og private aktører er en del av trenden i den alminnelige samfunnsutviklingen. Troen på at markedet som løsningsmekanisme, krav til offentlig effektivitet og privatisering av offentlig virksomhet, samt innflytelsen til interessegrupper med økonomisk makt når det gjelder å realisere prosjekter, er elementer som medvirker til at privat sektor trekkes med i planleggingen på et tidligere stadium i planprosessen enn før. At privat sektor kommer tidlig med fører nettopp også til at karakteren av planprosessen blir mer lik løsningsmåter i privat sektor, nemlig forhandlinger”* (Medalen & Jensen 2000 s. 33).

Nå har vi fått plassert ulike aktører i noen forhandlingssituasjoner som kan oppstå i arbeidet med transformasjonsprosessen i bydel Ski øst. Det vil være oppklarende når jeg senere i oppgaven skal prøve å drøfte og forstå hva slags prosesser og roller de ulike aktørene tar del i gjennom delproblemstillingene oppgaven reiser. I neste kapittel skal jeg se nærmere på noen elementer i plan- og bygningsloven.

### 3.10 Plan- og bygningsloven

I dette kapittelet vil ta for meg innsigelser, planmyndigheter på ulike nivåer og medvirkning. Det vil kunne bidra til å enklere plassere de ulike meningene fra intervjuobjektene i den avsluttende drøftelsen. Det er samtidig oppklarende til å forstå utviklingen som bydel Ski øst muligens står overfor.

I lovens formålparagraf kommer det uttrykkelig frem at loven skal *”bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av resurser og om utbygging”*, jf. pbl § 1-1 annet ledd.

*”Bestemmelsen peker på det sentrale formålet med en samordnet samfunnsplanlegging; Bruken av arealer og andre ressurser skal vurderes i sammenheng med en bredere samfunnsplanlegging hvor også f.eks. økonomiske, sosiale og kulturelle forhold omfattes. Selv om det ikke sies direkte, omfatter ressurser langt mer enn rene arealressurser, f.eks. også luft, vann, mineraler, biologisk produksjon og energi (Ot.prp. nr. 32 2007–2008 s. 170) .”*

Hensikten er at det skal være en samordning mellom ulike sektorer i planleggingen. Både på samme nivå og på tvers av nivåene. Like viktig er det at planlegging etter denne lov må ses sammen med andre spesiallover (Pedersen et al. 2010 s. 84- 85).

#### 3.10.1 Saksgangen ved innsigelser

Kommunen skal i sitt arbeid sørge for at statlige og regionale planinteresser blir ivaretatt i kommuneplanens arealdel, jf. pbl § 11-1 annet ledd *”Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver[...]”*. For bydel Ski øst er det i tillegg laget en kommunedelplan som også er hjemlet i pbl § 11-1 tredje ledd fordi området står ovenfor endring som kommunen ønsker forankret i en egen delplan (Pedersen et al. 2010 s. 204)

Viser det seg i så måte at arealdelen i kommuneplanen eller en reguleringsplan ikke ivaretar opplistingen i § 11-1 annet ledd kan de fremme innsigelse etter pbl § 5-4 første ledd.

Innsigelsen kan da gå ut på at et område er lagt ut til et formål myndighetene ikke mener er i tråd med overordnede interesser eller selve innholdet i noen av planbestemmelsene.

Således må de som fremmer innsigelsen begrunne kravet og gi en detaljert redegjørelse som kan gi et godt nok grunnlag for videre behandling, jf. pbl § 5-4 siste ledd.

Utover adgangen som gis i pbl § 5-4 kan det fremsettes innsigelser som er hjemlet i eksempelvis stortingsmeldinger eller rundskriv fra Regjeringen, men fordi innsigelsene i dette caset er fremmet av Fylkesmnnen og Akershus fylkeskommune går jeg ikke nærmere inn på denne adgangen.

Det fremkommer av (Ot.prp. nr. 32 2007–2008 s. 192) at det kan fremmes innsigelse mot noe som ikke er av *”nasjonal eller vesentlig regional betydning”* fra et statlig organ hvis det berører deres interesseområder eller at planen reiser et viktig prinsipielt spørsmål (Pedersen et al. 2010 s. 205). Videre står det hjemlet at andre kommuner kan fremme innsigelser etter henholdsvis pbl § 5-4 annet og tredje ledd, men for bydel Ski øst er det første og fjerde ledd i samme paragraf som blir gjort gjeldende for de innkommende innsigelsene.

For innsigelser som går direkte på formål eller planbestemmelser som allerede er vedtatt i kommuneplanens arealdel blir retten til å fremme innsigelse avskåret (Pedersen et al. 2010 s. 206), jf. pbl § 5-5. For øvrig gjelder denne bestemmelsen for forhold som det kunne vært fremmet innsigelse mot tidligere, samt der det allerede har blitt fremmet innsigelse ved tidligere forhold. Etter 10 år opphører dog denne begrensningen, jf. § 5-5 første ledd. For det andre må myndigheter og andre organer som er innsigelsesberettiget delta i planprosessen (Pedersen et al. 2010 s.208) for å opprettholde sin rett om å kunne fremme innsigelser, jf. pbl §§ 3-2 tredje ledd og 5-5 tredje ledd. I neste punkt vil jeg presentere de ulike nivåene i planleggingen. Det som er interessant rundt innsigelser for bydel Ski Øst vil bli presentert i kapittel 4.5.

### 3.10.2 Ulike nivåer i planleggingen.

For å sørge for at avgjørelser som vil medføre ny eller endret arealbruk skal ivaretas er arealplanlegging og arealplaner et viktig styringsverktøy (Winge 2013 s. 349).

Styringsverktøyene blir til gjennom lovgivningen (pbl) og styrt på ulike nivåer. Grunnen til at jeg velger å skissere de ulike nivåene er fordi bydel Ski øst er gjenstand for en utvikling hvor alle de tre nivåene naturlig nok er involvert

*”Ordet ”planlegging” skiller seg fra ordet ”plan” ved at planlegging beskriver en aktivitet, ofte et kontinuerlig og definert virksomhetsområde i kommunene. En plan er et enkeltprodukt, et tidsbilde på de to politiske avveininger som lå til grunn da planene ble vedtatt” (Falleth 2007 s. 88)*

På toppen av planlegningshierarkiet har vi et nasjonalt nivå som er beskrevet i pbl § 3-3 første ledd; *”Statlige planretningslinjer og planvedtak har til formål å ivareta nasjonale eller regionale interesser i planleggingen. Dette omfatter nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, statlige planretningslinjer, statlige planbestemmelser og statlig arealplan.”*

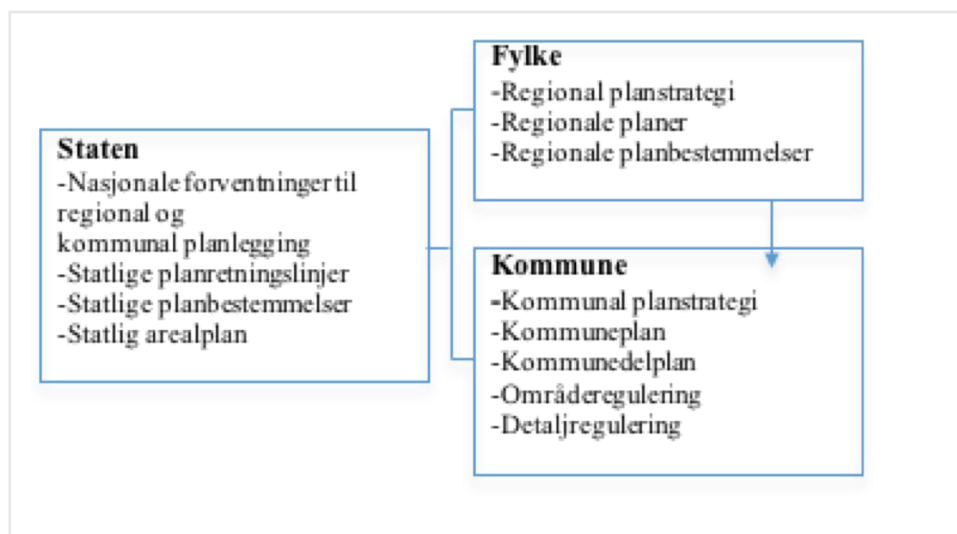
Etter § 3-3 er det regjeringen som er å anse som planmyndighet og departementet sørger for at lovens administrative oppgaver blir ivaretatt på et lavere nivå. Selv om det ikke fremkommer av ordlyden i bestemmelsen hva som er å anse som *”nasjonale og regionale interesser”* fremkommer oppgaver og hensyn av § 3-1 (Winge 2013s. 349). Et steg ned i hierarkiet har vi regional planmyndighet, jf. pbl § 3-4. Regionale myndigheter har ansvaret for at ulike hensyn og oppgaver ivaretas i regionen. De har mer detaljkunnskap enn nasjonal myndigheter, men stort nok perspektiv til å kunne bedømme summen av konsekvensen på tvers av kommunegrenser (Winge 2013 s. 354 - 355). Videre gjelder reglene i plan- og bygningsloven kapittel 7.

Til slutt har vi planlegging på kommunalt nivå. Selv om kommunen må forholde seg til nasjonale og regionale føringer innehar de myndighet til å planlegge i et langsiktig perspektiv som er til det beste for lokal bærekraftig utvikling (Winge 2013 s. 359). I pbl § 3-3 første ledd står det hjemlet:

*”Kommunal planlegging har til formål å legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning i kommunen gjennom forvaltning av arealene og naturressursene i kommunen, og ved å gi grunnlag for gjennomføring av kommunal, regional, statlig og privat virksomhet.”*

Plan- og bygningsloven skal sikre at det tas hensyn til alle interesser og at interessene blir gjort kjent for flest mulig og organisert på best mulig måte. Likevel setter ikke plan- og bygningsloven *”materielle krav til hvilke arealinteresser som skal prioriteres når det oppstår konflikter mellom ulike arealinteresser. Om det skal legges størst vekt på hensynet til å fremme utbygging og økt vekst, eller hensynet til å ivareta arealinteresser som er sårbare for utbyggingstiltak, er først og fremst en politisk avgjørelse (Winge 2013 s. 366 - 367)”*.





Figur 5 Illustrasjonen viser på en enkel måte de ulike nivåene deres oppgaver (Førland 2015 s. 22). Staten overvåker både fylke og kommune gjennom lovgivning. Fylke på sine har et mindre perspektiv, men deres interesser skal igjen ivaretas på kommunalt nivå, derav pilen i figuren.

### 3.10.3 Utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler er et komplekst tema som reiser mange spørsmål og kan i seg selv være et tema for en masteroppgaven. Jeg velger derfor kun å nevne det i denne oppgaven. Kapittel 17 i plan- og bygningsloven inneholder bestemmelser om forutsetninger, avtaleinnhold, saksbehandlingsregler, klageadgang og dispensjoner. Lovreglene som er definert i dette kapitlet kan skille utbyggingsavtaler fra en vanlig samarbeidsavtale fordi det er krav til innholdet og saksbehandlingen. I korte trekk innebærer en utbyggingsavtale at kommunen og utbyggerne og/eller grunneiere blir enige om hvilken infrastruktur som må etableres, kvaliteten på funksjonene, hvem som skal betale og hva kommunene skal overta etter ferdigstillelse (Hjort & Plathe 2014). I plan- og bygningslovens § 17 står det hjemlet en beskrivelse; ”Med utbyggingsavtale menes en avtale mellom kommunen<sup>1</sup> og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan”.

## Kapittel 4. Ski bydel Øst

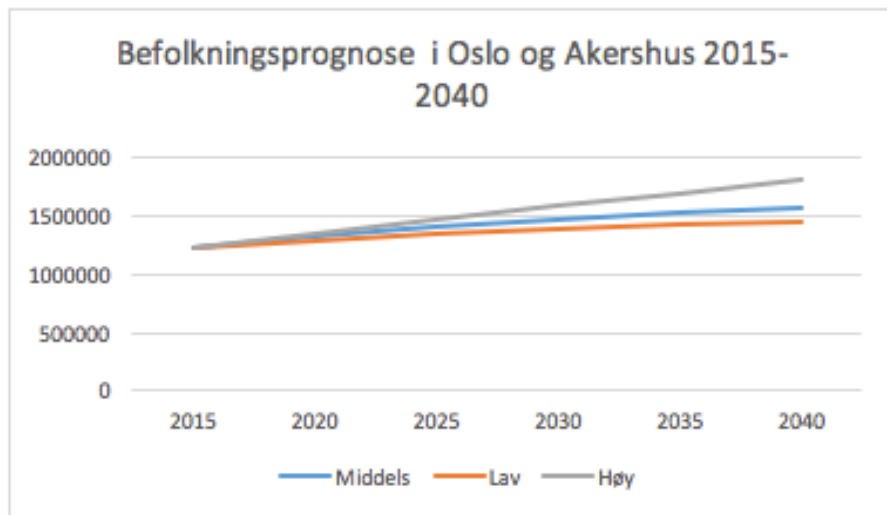
### 4.1 Kort om Ski

Ski kommune ligger i Akershus fylke og er en del av Follo-regionen som består av om lag 136 000 mennesker. Kommunen grenser til Oslo i nord, Hobøl i sør, Enebakk i øst og Oppegård og Ås i vest. Ski kommune er den kommunen i Follo med høyest folketall med i overkant av 30 000 innbyggere. Ski kommune består av flere tettsteder i tillegg til Ski-byen. Eksempelvis Langhus inkludert Bøleråsen og Vevelstad, Kråkstad og Siggerud. Totalt areal i hele kommunen er på 166 kvadratkilometer (Thorsnæs & Askheim 2016) (Ski kommune 2015a).



Figur 6 Oversiktskart som viser at Ski ligger i hjertet av Follo sør for Oslo. Den røde markeringen illustrer omtrentlig plassering av bydel Ski øst prikken viser omtrentlig plassering av bydel Ski øst. (Follokart 2016).

Som figur 7 viser tilsier middels nasjonal vekst at det i 2030 kan være om lag 1 470 000 innbyggere og i 2040 om lag 1 580 000 mennesker som bor i Oslo og Akershus mot dagens knappe 1 250 000 innbyggere (Statistisk sentralbyrå 2015)

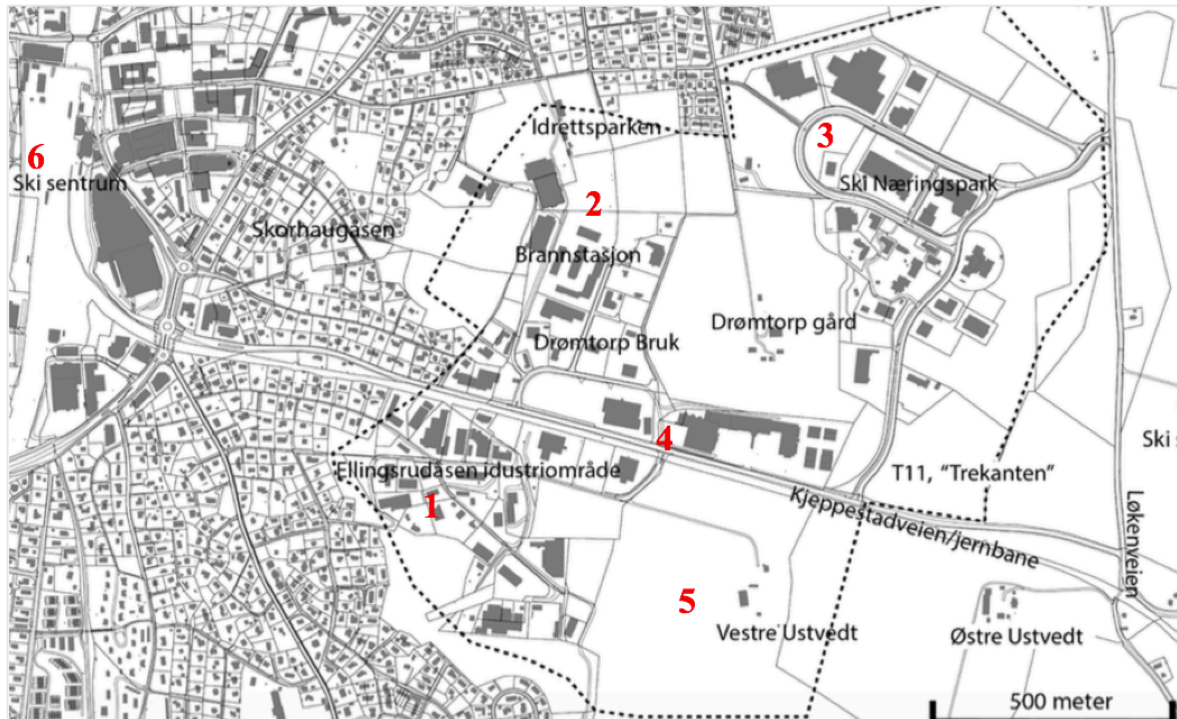


Figur 7 Illustrasjonen viser prognosene for befolkningsveksten i Oslo og Akershus frem mot 2040. Den gir et inntrykk av veksten vil bli jevn og høy, men store forskjeller på om det blir lavt eller høyt innenfor de gitte prognosene. Plansamarbeidet som jeg vil nærmere på i kapittel 4.3 er et tiltak for å sørge for at planleggingen blir bærekraftig for en slik vekst i hele regionen (Statistisk sentralbyrå 2015)

## 4.2 Visjoner for bydel Ski øst

Utbyggerne som står bak planene for bydel Ski øst mener og tror at de kan greie å skape Norges beste oppvekstmiljø gjennom sine planer. Ved et utbyggingspotensiale på mellom 4 000 – 6 000 boliger skal bydelen styrke Ski sin posisjon som forstad til Oslo og sikre at kommunen har kapasitet til å vokse. De ønsker å skape en bydel med alle funksjoner og variert tilbud av boliger for folk i alle livssituasjoner.

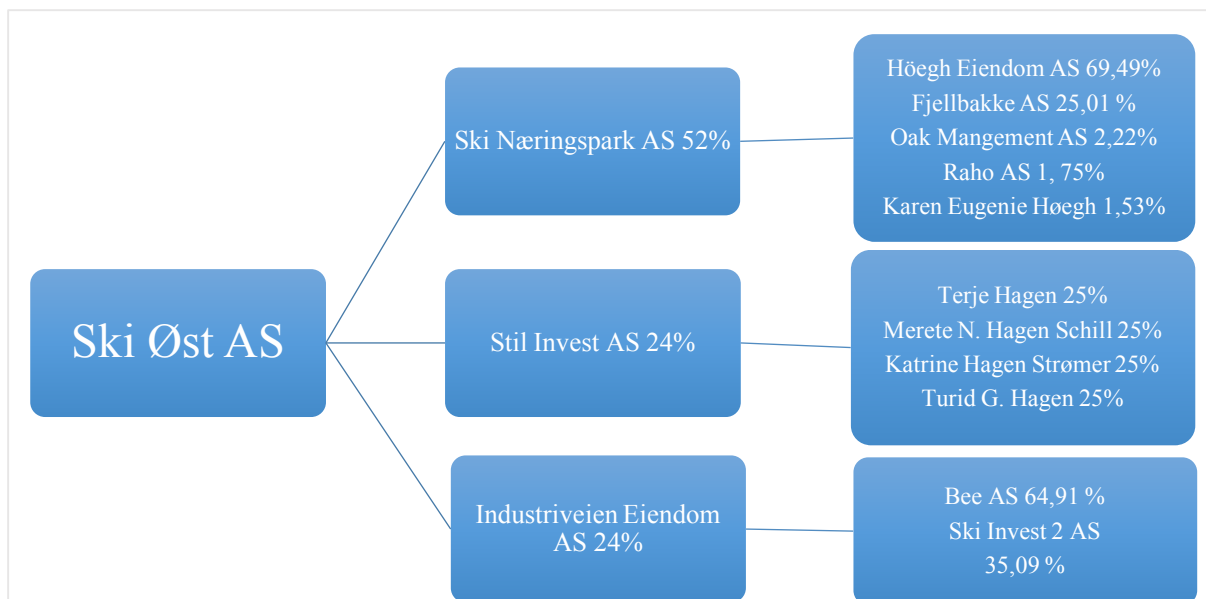
*”Vårt formål er å forvalte samfunnets investering i morgendagens infrastruktur ved å bidra til en bærekraftig utvikling av Ski. Bydelen vil bidra til å gi en bærekraftig forvaltning av investeringen i Follobanen. I bydelen vil vi skape Norges beste oppvekstvilkår, tilby et differensiert tilbud av boliger og et aktivt nærmiljø med skoler, barnehager, idretts- og lekeplasser. Skape et nærsenter” (Ski Øst AS).*



Figur 8 Oversiktskart av bydel Ski øst (Førland 2015 s. 30). Sør for Kjeppestadveien ser vi industriområdet Ellingsrud nr.1. Nord for Kjeppestadveien ser vi Drømtorp industriområde nr.2 (litt lenger øst ligger Drømtorp gård). Ski Næringspark nr.3. Mulig lokalisering av planfrikryssing av Kjeppestadveien og østre-line nr. 4 (langs Kjeppestadveien ligger Princess og Ski bygg). Vestre- og Østre- Ustvedt nr. 5. Helt vest i bilde Ski sentrum nr. 6. Langs Kjeppestadveien ligger Princess og Ski bygg.

#### 4.2.1 Ski Øst AS

Ski Øst AS er selskapet som er mest aktive i prosessen for å få til en utvikling av bydel Ski øst. Figur 10 hvor selskapets struktur er illustrert ser vi at Ski Næringspark AS er den største aksjonæren og at det samme selskapet har Höegh Eiendom AS som sin største aksjonær. Stil Invest AS innehar en eierandel på 24 prosent og har opprinnelig drevet vaskerivirksomhet lokalisert i Ski. Selskapet er i så måte eid fullt ut av familien Hagen. Industriveien Eiendom AS som også har 24 prosent eierandel kontrolleres av BEE AS (Borge, Emilie og Erlend) som er en lokal eiendomsaktør (Proff.no 2016). På neste side i figur nr. 10 følger en oversikt over eiendommer Ski Øst AS har i planområdet. Eiendommene er søkt frem via organisasjonsnummeret i Infoland (2016). I tillegg har jeg fått informasjon fra Ski Øst AS om at de kontroller flere eiendommer i og utenfor planområdet gjennom hjemler og opsjoner.



Figur 9 Illustrasjon viser aksjonærene som eier Ski Øst AS (Proff.no 2016).

Ski Øst AS	Gnr/ Bnr/ Fnr/ Snr	Areal	Planområde
<b>Industriveien 3A AS</b>	141/83	7,558 daa	S1
<b>Industriveien 4-6 AS</b>	141/17 142/14	18, 957 daa 10,057 daa	BO1 BO1
<b>Industriveien 1A AS</b> (samme som Industriveien 3A AS)	141/83	7,558 daa	S1
<b>Industriveien 1B AS</b>	141/81	6, 734 daa	S1
<b>Teglveien 17 AS</b>	141/76	3,847 daa	T1
<b>Ustvet vestre</b> (opsjon)	142/2	32 978 daa	L2 / B4

Figur 10 Oversikten viser eiendommer som er kontrollert av Ski Øst AS, „BEE AS eller Stilinvest AS. Figuren viser i tillegg størrelse og i hvilket planområde eiendommene ligger (Infoland 2016)

I det neste kapittelet vil jeg se nærmere på overordnede planer, kommuneplan, kommunedelplanen og innsigelsene som har blitt fremm for bydel Ski øst for å skape en god forståelse rundt caset.

#### 4.3 Plansamarbeidet- Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus

Plansamarbeidet er en overordnet strategi og et program som skal danne grunnlaget for transport- og arealplanleggingen i Oslo og Akershus Tidshorisonten er lang med et perspektiv frem mot 2050. Samarbeidet ble endelig vedtatt 14. og 16. desember 2015. Initiativtakerne bak samarbeidet er Akershus fylkeskommune og Oslo bystyre etter pålegg fra Stortinget (Ot.prp. nr. 10 2008–2009 s. 6) (Akershus fylkesting og Oslo bystyre 2015 s. 3).

De vedtok tidlig i 2012 å samarbeide om en overordnet plan for å kunne ivareta sjansene og de utfordringene en stor prognostisert befolkningsvekst vil kunne medføre de neste tiårene. Plansamarbeidet har derfor som mandat å lage forslag til hvordan befolkningsveksten skal håndteres gjennom areal- og transportplanlegging på et regionalnivå, men også for å bidra til at nasjonale mål nås (Ot.prp. nr. 10 2008–2009 s. 17). I arbeidet med planstrategien ble det utarbeidet tre forslag hvor alternativet i midten under ble lagt til grunn:

- *Videreføre historisk utbyggingsmønster*
- ***Konsentrert utvikling i Oslo og et fåtall byer i Akershus***
- *Fortetting i mange knutepunkter i kollektivnettet og stasjonsbyer i Akershus og Oslo*

(Akershus fylkesting og Oslo bystyre 2012 s. 5)

Når denne strategien ble valgt for det videre arbeidet ble Ski utpekt som en av de regionale byene i Akershus. Selv om samarbeidet og planprogrammet er på et regionalt nivå er intensjon bak samarbeidet at dette skal følges opp av ulike beslutningstakere på myndighetssiden både lokalt og regionalt. Herunder kommunen som lokal planmyndighet, transport- og miljømyndigheter og andre etater som utøver myndighetskontroll gjennom areal- og transportplanlegging. Med et slikt samarbeid håper myndighetene å kunne skape det beste grunnlaget for en bærekraftig utvikling i de to fylkene hvor man konsentrerer utbygging ved kollektivknutepunkter i regionale byer og hvor veksten i trafikk skal skje med gang-og sykkelveier og et økt kollektivtilbud.

Føringene skal ikke bare kontrollere utvikling, men også ivareta landbruksinteresser og dyrka mark. Om det skal vernes eller utvikles er et tema som alltid vil ha motstridende interesser. Uavhengig av om initiativet til utbygging er hos offentlige eller private aktører skal plansamarbeidet gi føringer (Akershus fylkesting & Oslo bystyre 2016). I plansamarbeidet fremkommer det uttrykkelig at både vekst og vern skal prioriteres. Innenfor vekstområdene bør utvikling gå foran vern, mens utenfor vekstområdene må det være motsatt. Innsigelser bør ikke fremmes *”til planer på forhold som er avklart regionalt”* (Akershus fylkesting og Oslo bystyre 2015 s. 5). Tydelige føringer skal gi færre innsigelser er et mål med plansamarbeidet. Det vil gi mer effektive planprosesser og indikere fra et regionalt perspektiv hvor utviklingen bør skje; *”Planen avklarer hvor slik byvekst bør gå foran vern, og hvor vern skal gå foran utbygging. Det gir økt forutsigbarhet både for langsiktig by- og tettstedsutvikling og langsiktig forvaltning av arealressursene.”* (Akershus fylkesting og Oslo



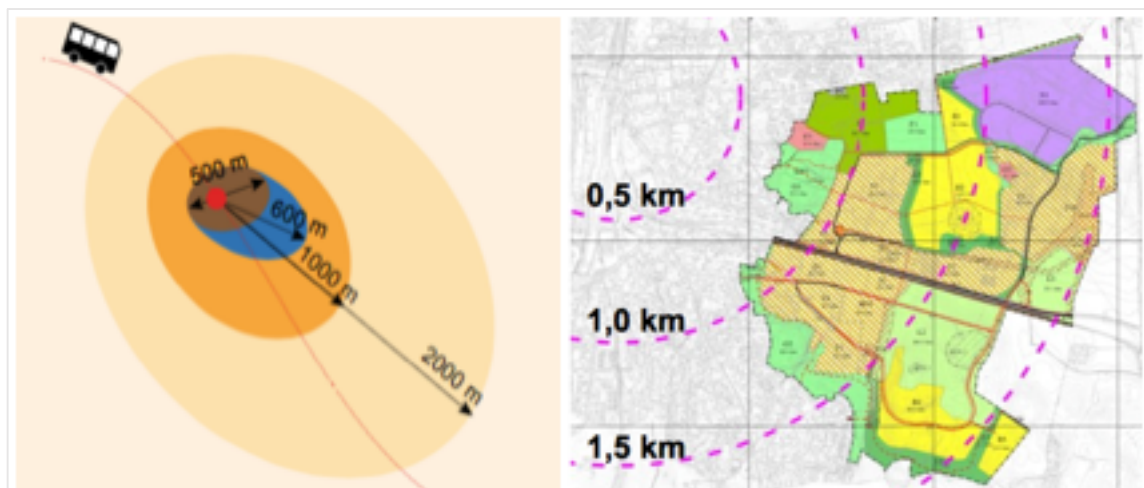
bystyre 2015 s. 10). Arealpolitikken til overordnede myndigheter skal legge føringene i plansamarbeidet til grunn når de vurderer kommunale planer på ulike nivåer.

Når kommunal planlegging oppfølger vilkårene til plansamarbeidet skal det ikke fremmes innsigelser (Akershus fylkesting og Oslo bystyre 2015). Under følger noen punkter som er særlige interessante for bydel Ski øst i kontrast av oppgavens delproblemstillinger:

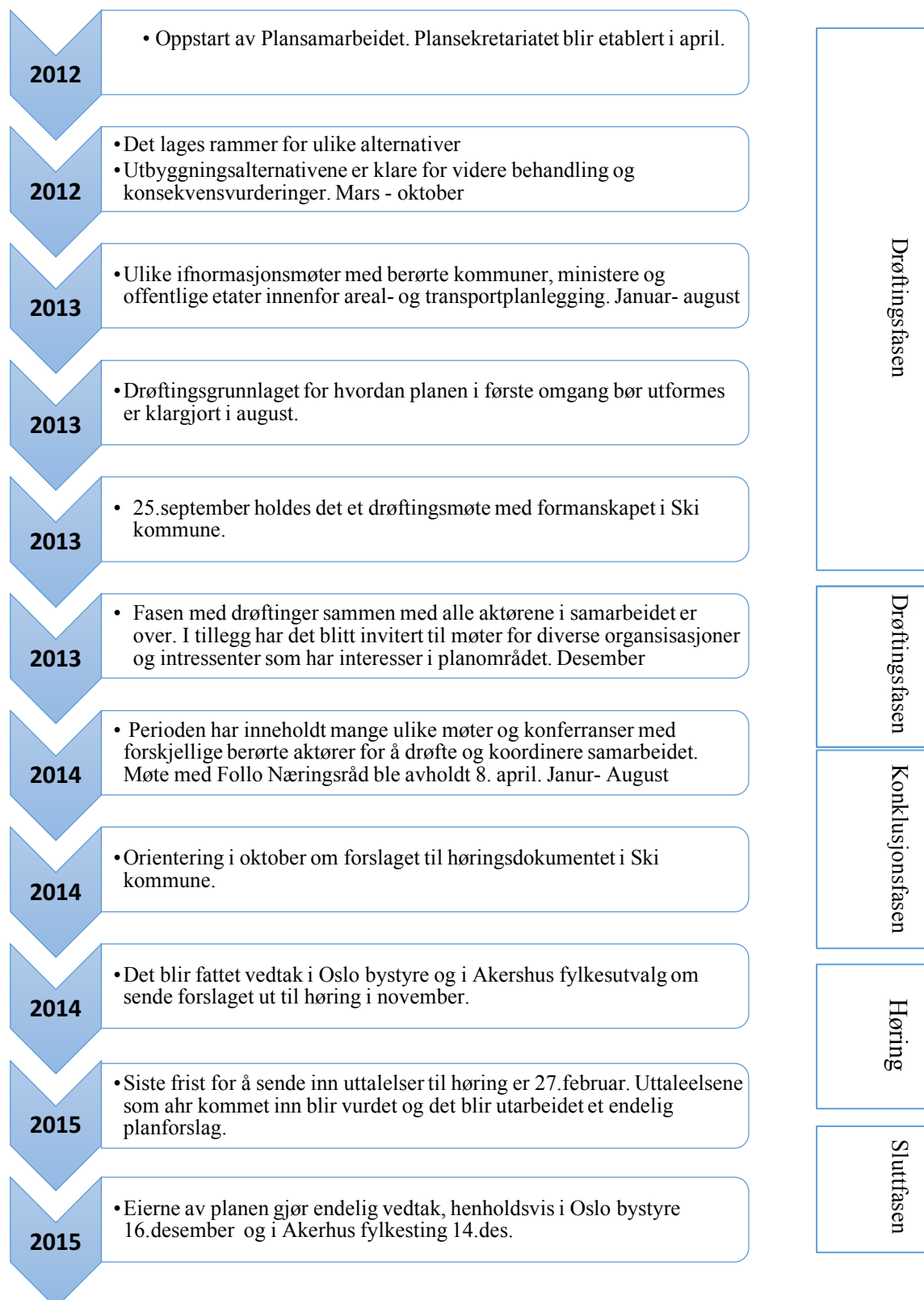
- *Potensialet for fortetting og transformasjon i eksisterende byggeområde er planlagt utnyttet.*
- *Nye arealer som ønskes tatt i bruk gis en høy arealutnyttelse. Dette vil begrense behovet for å utvide byggeområdet.*
- *En utvidelse av byggesonen er nødvendig for å nå vekstmålet for det prioriterte vekstområdet mot 2030.*

(Akershus fylkesting og Oslo bystyre 2015 s. 29)

Figur 11 under ment som en skissering for å vise at bydel akkurat ligger innenfor den avstanden det regionale plansamarbeidet mener er ytterste grense. Grønn er grønnstruktur, friområde og naturområde, gult er bolig, stiplet er kombinert bebyggelse, fiolett er næring. Se vedlegg nr. 3 for tegnforklaring til figur nr. 11, 14 og 15. På neste side er tidsforløpet til arbeidet med den regionale planen skissert.



Figur 11 Illustrasjonen til venstre viser plansamarbeidet sitt utgangspunkt for hvor ulike funksjoner skal planlegges i forhold til sentrum. Sentrumsområder er hele området innenfor 500 meter (brunt). Arbeidsplasser inntil 600 meter fra sentralt kollektivknutepunkt (blått). Boliger nærmere enn 1 km til sentralt kollektivknutepunkt (mørk oransje) og inntil 2 km i regionale byer (lys oransje) (Akershus fylkesting og Oslo bystyre 2015 s. 28). Illustrasjonen til høyre viser plasseringen av bydel Ski øst i forhold til Ski sentrum (Ski kommune 2015b)



Figur 12 Engen fremstilling. En oversikt som er ment som en tidfestet og numerisk fremstilling av de ulike fasene frem mot vedtatt regional plan (Akershus fylkesting & Oslo bystyre 2016).



#### 4.4 Kommuneplan

Gjeldende kommuneplan for Ski ble vedtatt 22. juni 2011 og strekker seg frem mot 2022. Ski bydel øst blir omtalt som et arealreserve hvor kommunen ser for seg en trinnvis transformasjon av næringsområde, men ved neste rullering må bydel øst komme innenfor utbyggingsgrensen for Ski sentrum og *"tillegges særlig vekt i utredningsarbeidet"* (Ski kommune 2011 s. 59-60).

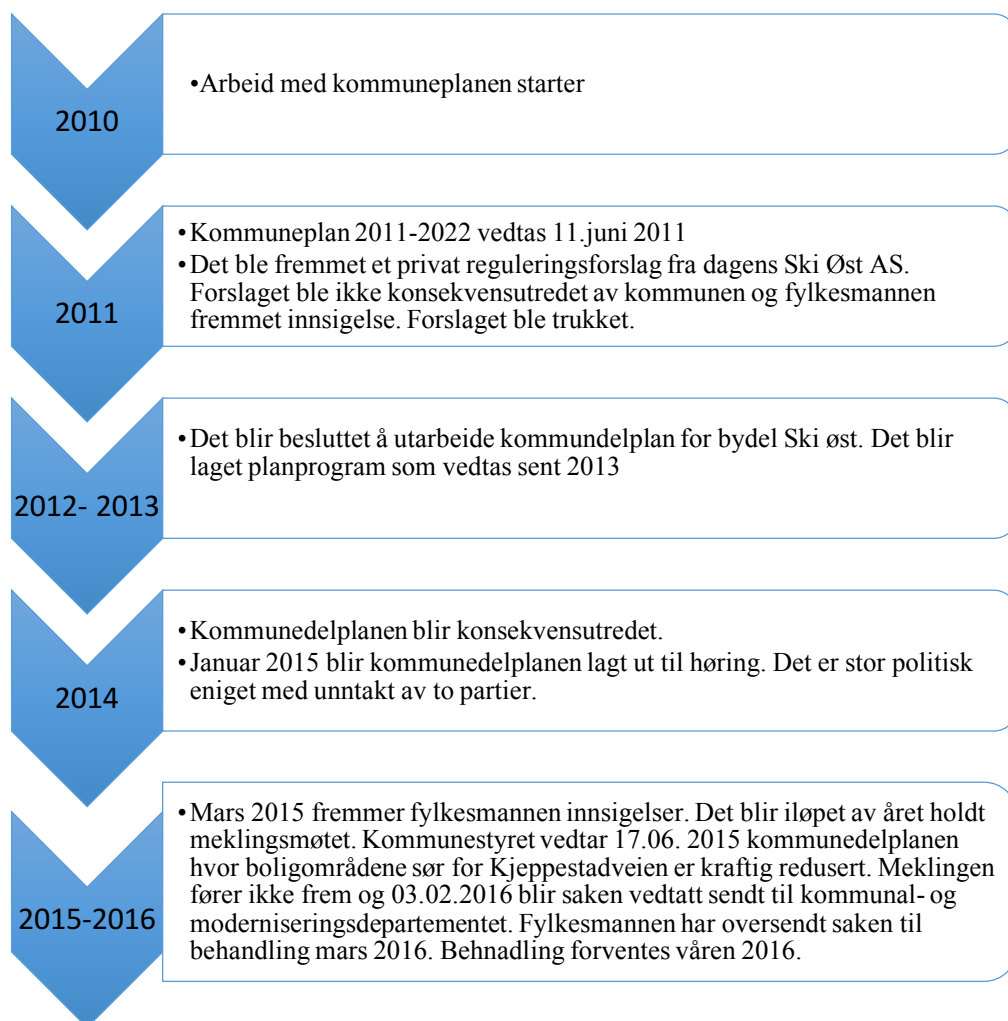
I planen fremheves det at Ski øst i stor grad har mye eldre næringsbebyggelse som generer tungtransport som må passere Ski sentrum. Noe som er uheldig med tanke videre byutvikling. Derfor mener kommunen at næringsveksten henholdsvis må skje i vest og nord i kommunen hvor hovedveinettet er lokalisert. I kommuneplanen er det fremhevet at et viktig grep for å stanse utviklingen av plasskrevende næring er en omdisponering av Drømtorp Gård fra fremtidig næring til boliger (Ski kommune 2011 s. 35).

For å ivareta og utvikle næringsaktiviteten ønsker kommunen at i det større grad legges opp til bygging av kontorarbeidsplasser fremfor mer plasskrevende næring. Et siste punkt som ilegges stor vekt i kommuneplanen er å utvikle bedre kollektivtrafikk og øke tilgjengelighet gjennom mer effektive gang- og sykkelveier. For Ski øst som ligger lokalisert fra en til to kilometer fra Ski stasjon vil denne satsingen være avgjørende fordi det står uttrykkelig i de regionale føringene at satsningen her må skje gjennom gang- og sykkelvei og kollektivtransport. Avslutningsvis har jeg valgt å ta med noen punkter som er fremhevet i kommuneplanen som viktige grep kommunen må ta i utviklingen av Ski som by og tettsted (Ski kommune 2011 s. 14 - 17) Disse utsagnene er særlig interessante opp i mot de problemstillingene jeg skal forsøke å besvare senere i oppgaven.

- Hovedansvaret for eiendomsutvikling ligger hos grunneiere (private eller offentlige), men innenfor kommunalt vedtatte planer og rammer (Ski kommune 2011 s. 17).
- Ta ansvar og initiativ overfor eiendomsutviklere/grunneiere, næringsdrivende med flere for å etablere samarbeidsprosesser og- modeller for utvikling av Ski sentrum (Ski kommune 2011 s. 19).
- Bruke planlegging, utbyggingsavtaler og rollen som grunneier aktivt for å sikre realisering av overordnede mål for byutvikling (Ski kommune 2011 s.20)

#### 4.4.1 Kommunedelplan

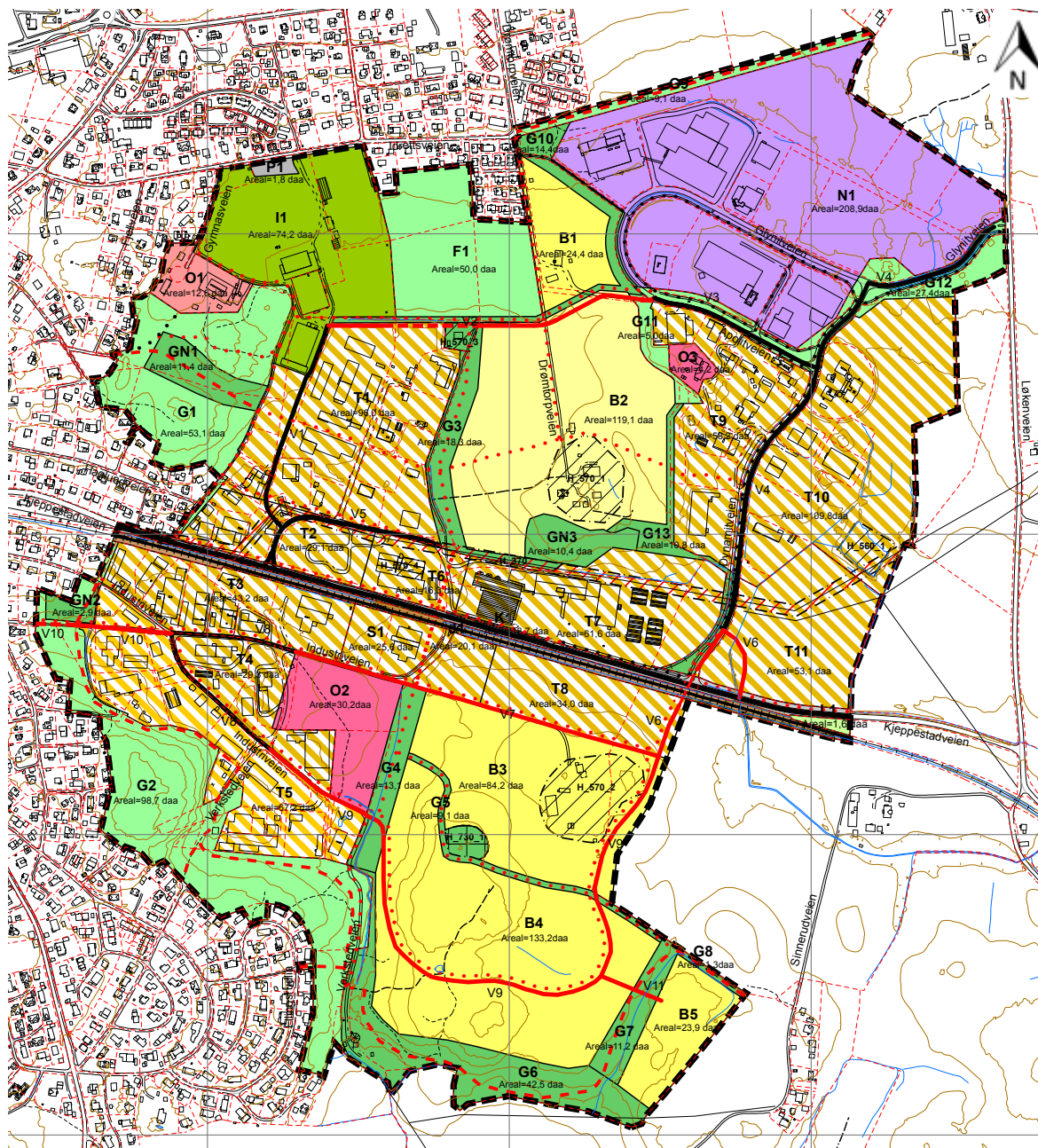
Kommunedelplanen for Ski bydel øst ble vedtatt 17. juni 2015, men planen er foreløpig ikke endelig fordi det fremdeles foreligger innsigelser fra flere instanser. Jeg vil komme nærmere tilbake til innsigelsene og mulige følger disse vil få for utbyggingsplanene til utbyggerne i kapittel 5. Allerede innledningsvis fremkommer det tydelig at kommunedelplanen skal følge de overordnede føringer i kommune- og regionalplaner (plansamarbeidet). Det følgelig vil være interessant å se å nærmere på er hvorledes disse føringene kommer til uttrykk i planen og om den følger den røde tråden som plansamarbeidet legger opp til. Det blir lagt særlig vekt på at Ski by skal inneholde et mangfold av funksjoner som skaper et levende byliv.



Figur 13 Skjematisk oversikt over tidsrommet for arbeidet med kommunedelplanen

Noe av det som blir trukket frem som vil være avgjørende for Ski bydel øst er at det bør være en "langsiktig grønn grense for byvekst som markerer hvor byvekst slutter og vernet begynner" (Ski kommune 2013 s. 9).

Ski kommune uttrykker i kommunedelplanen at bydel øst må inngå i vekstplanene og bidra til å løse befolkningsveksten. Videre pekes det på at Ski vil få høy etterspørsel av barnefamilier og det må kunne tilbys et differensiert tilbud av boliger (Ski kommune 2013 s. 15) Det legges til grunn at veksten i Ski Øst bør skje gjennom transformasjon av den eksisterende næringsbebyggelsen som ligger innenfor 2 kilometer fra Ski stasjon.

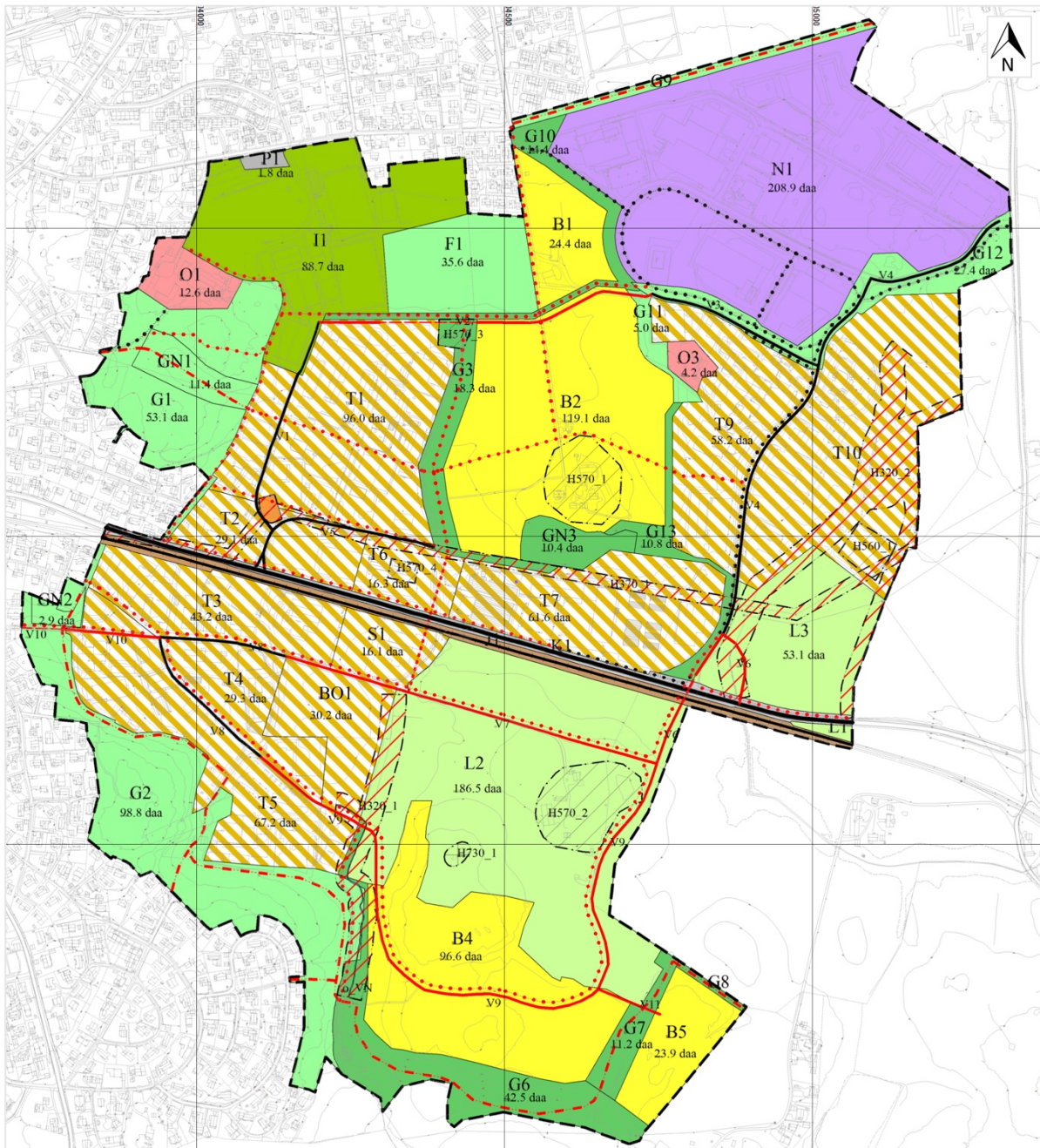


Figur 14 Plankartet ved offentlig ettersyn. Se figur 11 for endringene etter vedtaket 17.06.2015. (Ski kommune 2015b)



## 4.5 Saksfremlegg – Behandling av meklingsprotokoll

Etter kommunestyrets vedtak av kommunedelplanen gjenstod det likevel avklaringer av innsigelser. I dette kapittelet vil behandlingen av meklingsprotokollen gjennomgås. Først presenteres innsigelsen, så kommunestyrets vedtak og til slutt meklingsresultatet. Hvis kommunestyret hadde valgt å ta innsigelsene til følge ville man kunne vedta endelig plan med de endringer som fremkom fra meklingen. Fordi kommunestyret i Ski valgte ikke å ta innsigelsene til følge er planen oversendt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for endelig behandling.



Figur 15 Plantkartet som ble vedtatt 17.06.2015 med endringer som ble foretatt i meklingsmøtet i desember. Legg merke til at B4 og B5 er tatt ut av planen og avsatt til grøntområder. (Ski kommune 2015c)

#### 4.5.1 Innsigelser - B4 og B5 med tilhørende vegnett, Fylkesmannen

Innsigelsen har sitt utgangspunkt i statlig planretningslinje for bolig, areal- og transportplanlegging hvor mulige transformasjons- og forretningsområder skal utbygges før man iverksetter bygging på uberørt areal. Andre arealreserver i kommunen som er lokalisert nærmere sentrum bør prioriteres. Fylkesmannen ser hen til at det etableres en langsiktig grense som skiller mellom vekst og vern. Fylkesmannen påpeker i så måte også at de ser fordelene ved at Ski øst tar mye av veksten, men mener at ytterlige utredninger er nødvendig før matjord eventuelt bygges ned.

Kommunestyret fattet vedtak om ta området B3 ut av planen, samt at B4 har blitt betydelig redusert. Områder som kun er avsatt til bolig før for Kjeppstadveien er redusert fra 241 daa til 121 daa, en reduksjon på ca. 50 prosent. Reduksjonen kan bli enda høyere hvis hensynssonen rundt gravrøysen økes. Kommunestyret viser til at boligområdene som tas ut av planen må sees i sammenheng med B1 og B2 nord i planområdet, samt de andre transformasjonsområdene som samlet sett vil redusere behovet for å bygge på dyrka mark. For å kunne starte enhver form for utvikling sør for Kjeppstadveien, er man avhengig av en ny planfri adkomst over østre linje. Jernbaneverket anbefaler en planfri påkobling sør for Ski som medfører at østre linje flyttes ytterligere sørover, noe som vil medføre at linjen ikke lenger vil være en barriere i planområdet. Dog er det fortsatt knyttet stor usikkerhet til både tid for gjennomføring og finansiering.

Under meklingen la kommunestyret mye vekt på ivaretagelse av dyrka mark, men samtidig fremhevet de viktigheten av at Ski har fleksible utbyggingsmuligheter for å ivareta den store befolkningsveksten. Fylkesmannen opprettholdt likevel innsigelsen om at områdene B4 og B5 med tilhørende veier tas ut av planen. Dette er også en forutsetning for at innsigelsene til B1 og B2 om at det skal transformeres før ikke-bebygde areal blir brukt til byggegrunn.

#### 4.5.2 Innsigelser - Rekkefølgebestemmelsene for B1 og B2 og i hvor stor utstrekning T1-T6 må være transformert før resterende felter kan bygges ut

Innsigelsen fra fylkesmannen gikk ut på at det ikke var gitt rekkefølgebestemmelser hvor det er et krav om at en viss andel av feltene T1 til T6 bør bygges og transformeres før B1 og B2 kan påbegynnes. Innsigelsen mot B2 bortfaller i midlertidig fordi feltet allerede var avsatt til boligformål i kommunedelplanen. Prinsippet om transformasjon innenfra og ut danner grunnlaget for fylkesmannens synspunkter, jf. gjennomgangen i punkt 3.7.1

Kommunestyret vurderte det dit hen at rekkefølgekrav som var for lite fleksible og fremstod som ”strenge” på rekkefølgen av utbyggingen vil være uheldig. De viser blant annet til avhengigheten som skapes til grunneiere om å selge eller egenhendig initiere en transformasjon. For områdene som ligger lengst øst ser ikke kommunestyret det som problematisk å innarbeide et slik rekkefølgekrav fordi tidshorisonten ligger langt frem i tid. Dermed fastslo kommunestyret at T7 til T10 ikke kan bygges før T1-til T6 har blitt bebyggt i det vesentlige (gjelder andelen boliger).

Resultat av meklingen ble derfor at fylkesmannen trekker tilbake sine innsigelser til B1 så fremt B4 og B5 tas ut av planene. I hvilken utstrekning T1- T6 må være utbygget ble ikke tatt videre opp fordi det falt utenfor den opprinnelige innsigelsen.

#### 4.5.3 Spesifisering av utnyttelsesgrad for boligfeltene, Fylkesmannen

Fylkesmannens innsigelse hadde sitt utgangspunkt i at feltene B1 og B2 var foreslått unyttet med 50- 60 prosent, således henviser fylkesmannen til overordnede planutkast for Oslo og Akershus, jf. Plansamarbeidet om at utnyttelsesgraden bør ligge på 80-100 prosent ved de store knutepunktene.

Kommunestyret i Ski viste til viktigheten av et variert boligtilbud og foreslo en endring som innebærer en økning til 60-70 prosent utnyttelsesgrad. Desto høyere utnyttelsesgrad jo vanskeligere blir det å skape et differensiert tilbud av boliger, noe som Ski kommune slik jeg leser det synes er viktig for områdets sammensetning.

Resultatet av meklingen er at nedre grensen på 60 prosent blir stående og øvre grense settes til 80 prosent. I hvilken utstrekning man skal forholde seg til dette intervallet ble ikke fastslått, men det vil trolig springe ut av senere detaljreguleringer. B1 og B2 skal for øvrig vurderes samlet, slik at tettheten kan variere intern i området. Forutsatt at den ikke underskrider 60 prosent eller går over 80 prosent. Igjen forutsetter Fylkesmannen at B4 og B5 tas helt ut av planen.

Den siste innsigelsen gjelder utstrekning av hensynssone for bevaring av kulturmiljø, herunder gravrøyser ved Ustvedt gård som Akershus fylkeskommune fremmet. Jeg velger ikke å behandle denne videre fordi B4 og B5 etter all sannsynlighet vil tas helt ut av planen og området vil derfor forbli i dagens tilstand inntil videre.

Avslutningsvis konkluderer rådmannen med en anbefaling om en aksept på meklings resultat som er følgende:

- *”Områdene B4 og B5 med tilhørende vegnett V6, V7 og V9 tas ut av planen”*
- *”Utnyttelsesgrad for boligområdene B1 og B2 sees samlet og økes fra 60-70 % til 60-80%”*

(Ski kommune 2015b)

#### 4.5.4 Oppsummering

Saken er pr. i dag til behandling hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Meklingen har med andre ord ikke ført frem. Noe av utfordringen med meklingen i denne situasjonen er at ordføreren som representant fra kommunen ikke hadde mandat til å akseptere meklingen fordi det ville krevd et vedtak fra kommunestyret på grunn av at planen ble endret. Dersom kommunestyret hadde vedtatt at de ikke ville følge innsigelsene først, ville man ”unngått” merarbeidet med meklingen hos kommunens administrasjon.

Utviklingen av kommunedelplanen har medført en reduisering i antall boliger som kan bygges gjennom å ta ut dyrka mark fra plan og hensynssonen til gravrøyser. Det medfører at infrastrukturkostnadene må fordeles på færre enheter, som igjen betyr at gjennomføringsevnen til planen kan bli satt på spill. Jeg har fått tilgang til noen grove skisseringer av Ski Øst AS som viser hvordan reduisering i antall boliger gir økt kostnad pr. bolig i bidrag til infrastruktur.

Under følger en kort punktvis oversikt som viser hvordan antall boliger blir redusert og økningen i infrastrukturkostnader pr. enhet. Jeg gjengir tallene i prosentvis økning fra da forslaget ble lagt ut til offentlig ettersyn. Tallene er anslag fra en av informantene som representerer eiendomsaktørene, som har blitt kanalisert ut til blant annet politikere.

- Offentlig ettersyn av plan. 5 000 boliger
- Sluttbehandling av plan. 4 500 boliger, ca. 17 % økning pr. enhet
- Vedtattplan 17.06.2015. 4 000 boliger, ca. 60% økning pr. enhet
- Meklingsresultatet 3 100 boliger, ca. 120 % økning pr. enhet



## 5. Analyse og drøftelse av empiri

I dette kapittelet vil jeg presentere intervjuene for deretter å drøfte funnene med teorien. Med utgangspunkt i oppgavens tittel har jeg utarbeidet tre delproblemstillinger.

Delproblemstillingene er relativt vide og åpner i stor grad til refleksjon og diskusjon hos informantene. Gjennom disse spørsmålene vil jeg forhåpentligvis få et bedre grunnlag til å vurdere hvorvidt gjennomføringen av planene er et samarbeid mellom kommune og utbygger. Jeg har valgt å ta for meg en og en delproblemstilling. Først innleder jeg delproblemstillingene for så å presentere den aktuelle empirien fra de fire informantene påfølgende. Delproblemstillingene må sees i sammenheng fordi de er med på å skape et samlet inntrykk av hvordan respondentene mener prosessen forløper seg og endringene kan gi andre behov. Direkte sitater som er interessante i forhold til problemstillingene vil bli gjengitt i kursiv.

- 1 I hvilken grad er rekkefølgen av utbygningen for delområdene avgjørende for gjennomføringen?*
- 2 Hvilke følger får utbyggernes akkvisisjonsplaner når kommunedelplanen er gjenstand for endringer som strekker ut i tid ?*
- 3 Hvorledes kan overordene planføringer (Plansamarbeidet) bidra til å håndtere motstridende interesser knyttet til arealbruk?*

Avslutningsvis under hver delproblemstilling kommer en drøftelse. Jeg vil da se på likheter og forskjeller fra teorien opp i mot funnene jeg har fått fra intervjuene og dokumentene jeg har anvendt. Drøftelsen vil i så måte også inneholde egne tanker og refleksjoner. Tillegg har jeg som nevnt innledningsvis i kapittel 3 under eksemplifisert forhandlinger og transformasjon med utgangspunktet i caset.

### 5.1 Delproblemstilling 1: I hvilken grad er rekkefølgen av utbygningen for delområdene avgjørende for gjennomføringen?

Transformasjon kan være en omfattende og tidkrevende prosess. For bydel Ski øst er det flere variabler som kan påvirke transformasjonsprosessen. Noe som går igjen hos informantene er forutsetningene om en ny kryssing av østre-linje og etablering av en ny skole i området Ellingsrud for å kunne starte transformasjonen sør for Kjeppestadveien. Se figur nr.8 pkt 1 og 4.

Naturlig nok kommer det frem mye like synspunkter, men således deles ikke alle oppfatninger. En trend i norsk by- og tettstedsutvikling er prinsippet om at utbyggingen skal gjøre byene kompakte. Det skal bygges nært sentrum og utvikles utover i periferien slik jeg presenterte det i punkt 3.7.1. Uansett sitter jeg igjen med et inntrykk av at rekkefølgen for transformasjonsområdene er viktig for alle parter, men at de ulike aktørene har tildeles svært ulik oppfatning av hva som anses som viktig.

### **Ski Øst AS**

Når vi ser på Ski i sin helhet kan det virke som om kommunen i første omgang vil konsentrere seg om sentrum og bydel Vest først. Allerede her følges prinsippet om en innenfra og ut tankegangen. Når det gjelder bydel Ski øst er det slik vi ser det et skille som skapes av østre linje og Kjeppstadveien.

For å kunne sette i gang en transformasjon sør for Kjeppstadveien er vi som kjent avhengig av en planfrikryssing. Vi er opptatte av å kunne få til en transformasjon av industriområdet på Ellingsrud. Dette kan etter vår mening best oppnås ved å åpne opp muligheten for å spille på flere områder, som for eksempel tilliggende område i øst (skogen). Gjennom det vil det være mulig å tilby andre typer boliger enn det man vil finne i Ski sentrum.

Transformasjonsområdet (industriområdet på Ellingsrud) vil da framstå som en del av en helhetlig utvikling, og vil kunne øke attraktiviteten og sannsynligheten for en faktisk transformering fra industri til bolig. En teoretisk tilnærming som kun forholder seg til en transformering av industriområdet uten å ha med seg tilliggende områder vil være svært tungt å igangsette. Det første boligprosjektet vil bli stående alene i et industriområde uten drahjelp fra tilliggende områder i forhold til stedsutvikling. Et annet perspektiv er at for å komme i gang på sydsiden av Kjeppstadveien er det nødvendig med tung utbygging av infrastruktur. Dette må løftes av flere. En rigid tolkning av innenfra og ut gir uforholdsmessig tung start for transformasjonen av industriområdet. Vi er på ingen måte i mot prinsippet om innenfra og ut, men prinsippet må ses opp mot hva som er praktisk gjennomførbart for å få til en god stedsutvikling og gode boligområder som folk faktisk vil flytte til.

*”Skal du få til en transformasjon må du ha flere drivere enn å bare igangsette første byggetrinn her, for å se hvordan det går fremover. Slike faseplaner fungerer ikke i praksis. Du må ha flere varer i hylla. Du må kunne tilby rekkehus, skape et sted, få folk hit, skole og et nærsenter. Med andre ord vekselvirking innad i planområdet. Fremfor å kjøre knallhardt på innenfra og ut prinsippet. Markedet bestemmer, og de vil ha et sted hvor så og si alle funksjoner er tilgjengelige med engang.”*

Videre påpeker informanten at en av de store utfordringene med en slik transformasjon er at ingen vil være først ut, men man er helt avhengig av en fin link mellom utbyggingen. På bakgrunn av intervjuet oppfatter jeg det derfor som viktig at rekkefølgen for transformasjon er en viktig forutsetning for å kunne gjennomføre prosjektet. Bydel Ski øst havner på en måte bak sentrum og vest i køen, samtidig som arealene innad i planområdet heller ikke lar seg transformere hvis man konsekvent må følge tankegangen om innenfra og ut.

## **Selskap 2**

Fordi de ulike områdene innad i planen er så ulike vil det helt klart være avgjørende hvor transformasjonen starter. Man kan ikke starte transformasjonen der det er nye og påkostede bygg. Området som er mest modent for transformasjon er Ellingsrud sør for Kjeppstadveien.

*”Jeg vet at politikerne har et sterkt ønske om transformasjon, men da trengs det et stort lokomotiv for å komme i gang.”*

Problemet er avhengigheten av kryssing, samt å tro at transformasjon av denne delen skal kunne finansiere infrastruktur alene. Områdene B4 og B5 som ikke er dyrka mark har blitt vedtatt omdisponert to ganger av Ski kommunestyre og vi anser det derfor som sannsynlig at departementet vil gi kommunen medhold i saken. Vi har stor tro på en vekselvirkning mellom transformasjon og bygging i nye områder for å i det hele tatt kunne gjennomføre noen av utbyggingsplanene.

*” For å kunne transformere Ellingsrud er man avhengig av kunne utbygge de områdene som i dag er skog. Da sier det seg selv at rekkefølgen for transformasjonen er viktig for gjennomføringen. Hvis man følger innenfra og ut prinsippet slavisk vil det i praksis blokkere all transformasjon. Enkeltstående grunneiere vil da kunne hindre transformasjon, og det vil være veldig vanskelig å kunne tilby annet enn leiligheter i Ski Øst – hovedtyngden av småhus*

*er planlagt i skogen (B4/B5). Og så vil det selvsagt være veldig mye vanskeligere å finansiere felles infrastruktur uten en stor grunneier – eller lokomotiv om du vil. ”*

Vi tror at nøkkelen til suksess for transformasjon er å ha nok fleksibilitet til å kunne tilby det markedet ønsker og å spare deler av utbyggingspotensialet for leiligheter til slutten av transformasjonen. På den måten kan området tilby forbrukerne noe annet enn det som tilbys andre steder i Ski by. Kort fortalt må tomteverdien være høyere enn markedsverdien ”as is”, det er dette som danner alt grunnlag for transformasjon.

Videre skisser informanten opp en enkel oversikt som de bruker for å se om en transformasjon er gjennomførbar. Lar ikke dette regnestykket seg løse, blir ikke rammebetingelsene for transformasjon gode nok. Uten å gå mer i detalj i denne oppstillingen vil det si at vi må kunne forsvare utbyggingen med disse tallene. Med tanke på at tomt blir estimert med 15% er det helt avgjørende at fremtidig arealbruk er forutsigbar for utbyggerne. I tillegg er IRR (internrente) et viktig måltall for utbyggere, og en av faktorene som virker sterkest inn på IRR er gjennomføringstiden. Uforutsigbarhet/forsinkelser i prosjektene gir svakere IRR, hvilket igjen reduserer verdien av eiendommene og dermed hemmer transformasjonen.

<b>Salgsinntekt</b>	100 %
<b>Total entreprise</b>	60 %
<b>Ekstern prosjektering</b>	1-1,5 %
<b>Byggherrekostnad</b>	1-1,5 %
<b>Tomt</b>	15 %
<b>Salg og markedsføring</b>	70-90 ′′pr. enhet
<b>Gebyr og avgifter</b>	+/- 1,8 %
<b>Markedsrisiko</b>	2 %
<b>Finans</b>	2- 5 %
<b>Dekningsgrad</b>	Ca. 15 %

*Figur 16 Serviett kalkyle som viser hvilke økonomisk forutsetninger utbyggerne legger til grunn når de vurderer om et område lar seg bygge ut.*

## **Konsulent A**

I de rikspolitiske retningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transport planlegging ligger det føringer for at byene skal bygges innenfra og ut. Arealer skal transformeres før nye tas i bruk. De samme føringene ligger i den regionale areal og transportplanen for Oslo og Akershus (Plansamarbeidet). I kommunen er det forståelse for at denne transformasjons er mer kompleks. Spennet fra overordnede intensjoner til gjennomføring er med andre ord ikke alltid like klar.

I Norge er det kan det på et relativt generelt grunnlag sies at private utbyggere står for mye av finansieringen ved bygging av infrastruktur. Hvordan skal man da opprettholde en filosofi om innenfra og ut tankegangen, samtidig som det bygges kvalitet fra starten av? Uten tvil tror jeg at Ski øst vil bli en ny bydel. Likevel tror jeg at en transformasjon på Ellingsrud sør for Kjeppestadveien og østre-linje ikke lar seg utvikle dersom det kun legges en innenfra ut strategi til grunn. Skal det kun bygges innenfra og ut må kommunen og det offentlige blir mer aktiv i utbyggingen av nødvendig offentlig infrastruktur som veier, gang- og sykkelveier, bruer og grønnstruktur. Dette er på den andre siden lite realistisk med dagens kommuneøkonomi. Da må infrastrukturen finansieres av de private innenfor de rammene bestemmelsene om utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven setter. Skal det være mulig må det være et finansieringsgrunnlag for de private i form av utbyggingsmuligheter. I tillegg må kommunen bruke de arealene de selv besitter til å bidra i transformasjonen, og være villige til å endre bruken for sine eiendommer.

Myndighetene kan være usikre på om private skal starte byggingen på dyrka mark uten å sette i gang en vekselvis transformasjon. I den store sammenheng tror jeg synet på dyrka mark så nærme sentrale kollektivknutepunkter må endres. Presset til å bebygge dyrka mark så nær store kollektivknutepunkter vil øke i fremtiden. Ved å implementere arealene nå og vekselvis transformere allerede bebygde areal vil det være mulig med helhetlige plan- og utbyggingsgrep, og unngå en situasjon med bit for bit planlegging som dessverre er blitt så vanlig i Norge.

## **Arealplanlegger i Ski kommune**

Av statlige og regionale føringer fremkommer det tydelig at man skal transformere og fortette før man bygger ned dyrka mark. Det er på ingen måte prosentvis tallfestet i hvilken grad områder må transformeres før man kan starte byggingen på uberørt mark. Likevel er fastslåelsen av dette noe som er åpenbart vanskelig å håndtere for alle involverte parter.

Det handler ikke bare om å transformasjon og dyrka mark. Det viktige er at eksisterende utbyggingspotensialer (inkludert områder på dyrka mark som ennå ikke er utbygd) utnyttes før det avsettes nye arealer til utbyggingsformål. Hvorvidt eksisterende utbyggingspotensial må være utnyttet før nye områder kan avsettes til utbyggingsformål er hverken hensiktsmessig eller mulig å uttrykke prosentvis. Det vesentlige er å se på forventet vekst og behovet til å bygge nytt for å håndtere veksten.

For regionale og lokale myndigheter er rekkefølgen for transformasjonen viktig i den forstand at den skjer i henhold til å utvikle bærekraftige byer som er kompakte. Det er på papiret viktig at transformasjonen gjør byen mer kompakt. I praksis kan det likevel være vanskelig. Hensiktsmessige rekkefølgekrav som bestemmer at uberørte områder ikke kan utbygges før transformasjonspotensiale er utnyttet i en viss utstrekning bidrar til at koblingen i byen ikke blir brutt. Man sikrer at gamle industriområder ikke blir igjen som bruddstykker i planområdet og i byen. Transformasjonen bør i denne sammenheng bidra til å knytte området sammen med Ski sentrum og eventuelt senere knytte sammen boligområdene B4/B5 med sentrum.

En transformasjonsprosess er vanskeligere enn å utvikle et område som består av uberørt areal. På den andre siden vil for mange alternative utbyggingsområder føre til at etterspørselen ikke kanaliseres til de områdene som man ønsker å utvikle først. Samtidig er det viktig å differensiere mellom beliggenhet og boligtype av de ulike utbyggingsområdene. Hensikten med de rene boligområdene i Ski øst er å supplere boligtilbudet i Ski sentrum og transformasjonsområdene i Ski øst med tanke på beliggenhet, tetthet og boligtype.

Derimot mener regionale myndigheter at alle områdene innen 2 km fra Ski stasjon bør ha mer eller mindre like høyt tetthet, og at det derfor er viktig med rekkefølgekrav som sikrer at mest sentrale områder bygges først.

Forskjellige aktører i planprosessen har ulike premisser. Eiendomsutviklere vil selvsagt ha et større fokus på lønnsomhet i et økonomisk perspektiv enn andre aktører og derfor prioritere ned andre forhold.

Vår oppgave i administrasjonen er å prøve å foreta en nøytral, hensiktsmessig avveining og vektlegging av de ulike og delvis motstridende interessene. Det viktige er at byutvikling ikke er summen av en tilfeldig utbygging av enkelteiendommer. Utbyggingen må føye seg inn i en overordnet ramme og som bidrar til å oppnå det overordnede målet for byutviklingen i Ski.

Det finnes flere veier til mål, man må ikke nødvendigvis bygge boligområder først for å kunne transformere et annet område. Utbygging på uberørt areal er heller ingen garanti for igangsettelse av transformasjon senere. En utbygger vil argumentere for at de trenger penger til å dekke blant annet infrastruktur i transformasjonsområde og at det løses gjennom bygge boliger på uberørt mark først. Det er sikkert en fordel å generere penger på en eller annen måte for å finansiere transformasjonen, men det må ikke nødvendigvis være boligbygging på uberørt areal i tilknytning til transformasjonsområdet. Jeg vet ikke om transformasjon i bydel Ski øst er umulig uten boligbygging på uberørt areal. Jeg har ikke grunnlag for å mene noe om dette i det konkrete tilfellet. Poenget mitt er at boligområdene B3-B5 ikke nødvendigvis må være en kritisk viktig forutsetning for transformasjon av industriområde Ellingsrud.

Det finnes mange eksempler på industriområder sentralt i byen, for eksempel i Drammen og Kristiansand, som ble transformert uten at det var mulig å utvikle områder på dyrka mark først. Transformasjon er uansett krevende, men effekten ved å ikke transformere innen fra og ut er at det over tid skapes byer som er mindre kompakte.

*”Ofte blir det fremstilt at kommunen og utbyggere er to motpoler. Det er vi ikke. Vi er avhengig av de private, uten de skjer det ingen utbygging. De private utbyggerne har mye makt, finner de det ikke lønnsomt blir det heller ingen utbygging. Utgangspunktet er at det må være et samarbeid.”*

Det er utelukkende de private utbyggerne som initierer utbygging i bydel Ski øst. For at denne gjennomføringen skal kunne finne sted kreves det at forskjellig infrastruktur er på plass. Eksempelvis skoler, veier, vann og avløp med mer.

Hensikten med rekkefølgekrav er å sikre at nødvendig infrastruktur i utbyggingsområde er opparbeidet. Utbyggerne har mulighet til å oppfylle rekkefølgekrav selv ved å utarbeide og bekoste nødvendig infrastruktur selv. Alternativt kan det inngås blant annet en utbyggingsavtale med kommunen. Rekkefølgekrav kan i en viss grad gi kommunen styringsmulighet for utbyggingsrekkefølge dersom kommunens bidrag er viktig for gjennomføringen av rekkefølgekrav, og samfunnsnyttevurdering og tilhørende budsjettprioriteringer tilsier at kommunen prioriterer opparbeidelse av visse infrastrukturtiltak i bestemte områder framfor andre. Der allmennheten drar nytte av infrastrukturen bør kommunen også bidra, og det må være forholdsmessighet til hva som kreves bygd opp mot nytten. Utbyggingsavtaler som er et vanlig brukt verktøy som kan brukes til å håndtere kostandene.

### 5.1.2 Drøftelse

*I hvilken grad er rekkefølgen av utbygningen for delområdene avgjørende for gjennomføringen?*

Et aspekt ved transformasjonen av bydel Ski Øst som kommer tydelig frem er avhengigheten av å få på plass infrastruktur. Det naturlige svaret for de private aktørene er nok at det er viktig for dem hvor transformasjonen starter for faktisk å kunne starte utviklingen. Ser vi tilbake til noe av teorien under punkt 3.7 beskriver den at kompleksiteten øker når etablerte funksjoner ikke lar seg endre. For bydel Ski øst ser vi noe av det samme. Her er det Kjeppestadveien og østre linje som skaper problemer for å få i gang en transformasjon på Ellingsrud. Uavhengig av at området egentlig er modent for transformasjon tør ikke utbyggerne å forskuttere penger til å sikre gjennomføringen når rekkefølgen for utbyggingen ikke anses som gjennomførbar. Med andre ord blir gjennomføringen vanskeliggjort slik teorien beskriver fordi man er avhengig av å endre den etablerte infrastrukturen.

Selv om områdene nord for Kjeppestadveien i så måte ikke er avhengig av denne infrastrukturen vil transformasjonen i det område ligger lenger frem i tid fordi selve bygningsmassen er har en så stor verdi og den resterende levetiden for bygningene er relativt lang. I så måte illustreres poenget om at et område som tilsynelatende er egnet for transformasjon i et større perspektiv ikke nødvendigvis er gjennomførbart fordi etablerte elementer i planområdet pr. i dag ikke tillater utvikling. Arealene som i dag er dyrka mark vil i praksis også gjennomgå en endring av arealbruken, men dette er å anse som en feltutbygging



som et ledd i transformasjonsprosessen. Omdisponering av dyrka mark krever også tillatelse, jf. jordloven §§ 9 og 12. Synspunktene er delt om hvorvidt disse arealene kan bygges ut før eksisterende bebyggelse transformeres er. Aktørene som representerer eiendomsregimet er pådrivere for transformasjon og mener at disse arealene må inngå i den første etappen av utbyggingen. Dermed har de ulike aktørene forskjellige oppfattelse av som er å anse som en forutsetning for transformasjon.

Fra intervjuet med Ski kommune fremheves det at byutvikling er mer enn å kun se enkelteiendommer og at eiendomsutviklerne naturlig nok prioriterer egne eiendommer. Det er en fin illustrasjon på hvor lett aktører i ulike regimene til dels kan oppfatte hverandre forskjellig. Kommunen antar på en måte at utbyggere tenker på sitt prosjekt og utbyggerne på sin side mener de tar hensyn til helheten.

Fra punkt 3.7.1 nevnes spørsmålet om den økte deltakelsen fra private aktører går på bekostning av at planer skal ivareta en helhetlig bærekraftig planutvikling. Eksempelet informanten fra kommunen kommer med angående at aktører i eiendomsregimet til en viss grad kun tenker på egen eiendom blir tatt opp av Børrud (2005) hvor løsningen som blir presentert er det motsatt av dette utsagnet. Jeg tolker det dit hen at løsningen ligger i at aktørene som her representerer eiendomsregimet må planlegge utbyggingen av bydel Ski Øst i tråd med Ski kommunes ønsker om kompakt by, men at aktørene fra de ulike regimene må forstå at gjennomføringsevnen til utbyggingen er avhengig av en viss fleksibilitet. Under samme punkt i kapittel tre sies det at en god kompakt by er innebærer mer enn bare økt tetthet og utnyttelsesgrad. Hvorvidt feltutbygging på uberørt-areal er motstridende til å utvikle bærekraftige og kompakte byer og om det er avgjørende for gjennomføringen av de andre transformasjonsområdene er et vanskelig spørsmål. Det er på en måte her konkurransen mellom aktørene og interessene oppstår.

Ser vi tilbake på forhandlingsteorien i kapittel 3.9 er det felles interesser og avhengighet som danner grunnlaget til forhandlinger. Utfordringen ligger i balansen mellom samarbeid og konkurranse mellom aktørene. De felles interessene og avhengigheten velger jeg å ikke utdype inngående. Likevel tror jeg vi kan fastslå at alle parter er interessert i at bydel Ski øst skal bli en realitet, men at kommunen og eiendomsaktørene har ulik oppfattelse av når det skal skje. Det underbygges av Ski kommune sitt arbeid med planene for Ski sentrum og Ski vest hvor bydel øst kanskje havner litt lenger bak i køen?

I en forhandlingssituasjon mellom utbyggerne og aktørene fra det offentlige har derfor bydel Ski øst konkurranse med de andre bydelene og det er en konkurranse på hvorvidt man skal tillate utbyggingen av uberørt-areal samtidig som det transformeres på Ellingsrud. Innenfra og ut tankegangen og hensynet til endret arealbruk er i en direkte konkurranse med hele gjennomføringen.

Under punkt 3.3.1 fra teorikapittelet kan vi fastslå at transformasjon skaper endret arealbruk. I så måte er det derfor aktiviteter og beslutninger innenfor begge regimene som gir resultater. Hvis vi prøver å forstå disse aktivitetene vil det muligens være enklere å forstå hvorfor rekkefølgen for transformasjonen er viktig og ikke minst hvorfor synspunktene er delt.

Eiendomsaktørene våger ikke å benytte penger eller inngå flere avtaler som ett ledd for å endre arealbruken og eiendomsforholdene før myndighetene bruker sin beslutningsmakt, se figur 3. Transformasjonen er nemlig avhengig av investeringsviljen til aktører i eiendomsregimet og retten beslutningstakere reguleringsregimet har til å vedta endelige endringer i arealbruken for det aktuelle området. Jeg synes det kommer relativt tydelig frem i dette caset at aktørene i eiendomsregimet slik vi gjenkjenner det fra teorien begrenser sine aktiviteter når usikkerheten til premissene for gjennomføring er høy. Forståelsen av typer aktiviteter som blir gjort i de to regimene og hvilke virkemidler de bruker omtales som handlingskunnskap (Sevatdal & Sky 2003 s. 36).

I påvente av klarhet og vedtakelse av en endelig kommunedelplan skjer det lite. Ved denne tilstanden blir forskjellene mellom regimene noe tydeligere. Aktørene i eiendomsregimet har et økonomisk forhold til utbyggingen hvor kontraktsretten er med på å skape fremdrift og gjør det mulig å gjennomføre utbyggingen. Jeg vil si at utbyggerne uten tvil har en kapitalrelasjon til eiendommer som de har rådighet over i tillegg blir aktuelle eiendommer vurdert som et investeringsobjekt. Når disse aktørene blir tvilende til om plassering av kapitalen er lønnsomt uteblir investeringen. Derfor vil det for aktørene innenfor eiendomsregimet hele tiden være en avveining på hvorvidt bydel Ski øst er et godt alternativ for plassering av kapital. Når aktørene i reguleringsregimet ikke er enige om hvorvidt arealbruken skal prioriteres ved vern eller utvikling kommer usikkerheten. Institusjonen, lovverket gir rammer og premisser for arealbruken, men det er ulike aktører i reguleringsregimet som er med på å fastslå hva som er ønskelig utvikling.

Kommunestyret vedtar en kommunedelplan med innsigelser fra Fylkesmannen som Kommunal- og moderniseringsdepartementet må avgjøre, det illustrerer ulik tolkning hos regionale myndigheter og politikere.

Som tidligere nevnt er synet delt på hvorvidt rekkefølgen for transformasjonen er viktig. Personlig sitter jeg igjen med inntrykk av at rekkefølgen for transformasjonen er viktig av to hensyn, arealbruk og gjennomføringsevne. Det fremkommer som viktigst hos aktørene fra reguleringsregimet at arealbruken harmoner med tanken om den kompakte byen. Aktørene i eiendomsregimet er opptatt av gjennomføring og at arealbruken må kunne endres på bekostning av innenfra og ut tankegangen så fremt det gir en helhetlig bærekraftig by på sikt.

Eiendomsforholdene er en del av det totale rådighetsbildet som krever ulik grad av endring i eiendoms-, eier- og rettighetsstruktur. Endringene i disse strukturene er noe aktørene eiendomsregimet i all hovedsak gjør på egenhånd. Uten direkte innblanding fra offentlige myndigheter de forholder seg til institusjonen (aktuelle lover). Det må likevel sies at de endringene som skjer i eiendomsforholdene vil innebære en viss involvering av myndighetene i form av tillatelser. Eiendomsregime sin rolle i denne transformasjonsprosessen er blant annet å skape eiendomsforhold som kan transformeres, institusjonelt byggeklare tomter. Deretter er man avhengig av en regulering eller et planvedtak som åpner opp for transformasjon. Både eiendomsforhold og reguleringsstruktur gir rådighet. Det er først når de potensielle utbyggerne av bydel Ski øst er tilfreds med rådigheten at transformasjon kan settes i gang.

Er ikke eiendomsforholdene tilrettelagt og reguleringsstrukturen forenlig med interessene til eiendomsaktørene vil ikke rådighetene man har over de ulike eiendommene resultere i en gjennomføring. Handlingskunnskapen jeg sitter igjen med for denne problemstillingen må være at den viktigste aktiviteten som sørger for gjennomføring er en interesseavklaring som både tar hensyn til arealbruk, men like fullt ta hensyn til hva som anses som sannsynlig gjennomførbart. Som konsulent A uttaler må kommunen i større grad være aktive i gjennomføringen hvis prinsippet om innenfra og ut skal følges tolkes strengt og man i tillegg skal opprettholde høy kvalitet.

Fordi aktørene som er en del av eiendomsregimet i stor grad står får gjennomføringen av transformasjonsprosjektet vil jeg påstå at når de ikke finner rekkefølgen for utbyggingen økonomisk forsvarlig må aktørene på tvers av det private og offentlige finne et samarbeid. Som både er tilstrekkelig for utbyggernes planer om gjennomføring og uten at offentlige hensyn blir tilsidesatt. Rekkefølgen for utbyggingen av de ulike delområdene fremstår derfor som viktig. Fordi det i prinsippet er private eiendomsaktører som står for utbyggingen må det være harmoni mellom hva de anser som mulig å gjennomføre og kravene som stilles til å utvikle kompakte byer.

## 5.2 Delproblemstilling 2: Hvilke følger får utbyggernes akkvisisjonsplaner når kommunedelplanen er gjenstand for endringer som strekker ut i tid ?

Akkvisisjon omhandler som nevnt i kapittel 3.5 om å sikre seg tilgangen til potensiell byggeklar grunn. Akkvisisjonsprosessen i bydel Ski øst er trolig en omfattende prosess i et stort planområde. At rekkefølgen på utbyggingen av delområdene ikke er fastsatt og at planen til slutt gikk til behandling hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjør det ikke noe mindre komplisert. En annen utfordring som kan oppstå når planene endres er at dagens grunneiere også kan endre oppfatning på når de vil selge, eller om de i det hele tatt er villige til å selge. Bør de vente til deres eiendom er vedtatt til et gitt formål, eller lar det seg løse gjennom for eksempel opsjonsavtaler? Hvordan påvirker disse usikkerhetsmomentene fremdriften på å skape institusjonelt klare byggetomter.

Kjøp av eiendom i forbindelse med en fremtidig utbygging er en viktig prosess for utbyggerne både strategisk og for selve gjennomføring. Behovet for tilgangen til eiendom vil kunne variere og i så måte kan det oppstå endrede behov underveis i forbindelse med at planområdet kan bli utvidet eller innskrenket.

### **Ski Øst AS**

Informanten forklarer at de har eierskap til store arealer og eiendommer av forskjellig karakter. Det er viktig å påpeke at store områder sør for Kjeppestadveien er kontrollert gjennom en opsjon. Det som i dag er markert som B4 og L2 i dag tilhører gården Ustvet-vestre. For øvrig ble opsjonen inngått før alt arbeid med planen begynte. Med den tankegangen kan du gått si at vi har vært veldig opportunistiske. For oss handler dette om å tenke veldig langsiktig.

Vi påtar oss risiko ved å inngå dyre opsjoner hvor vi kan innløse etterhvert som det blir behov for ny eiendom, men det er en vesentlig mindre risiko enn å gå for ordinært kjøp av eiendommen.

Det er en stor fordel å ha tilgangen til eiendom gjennom opsjonsavtaler. Slik vi ser det betyr ikke endringene i planene annet enn at opsjonene eventuelt ikke blir innløst eller at vi heller ikke vil inngå nye avtaler om kjøp. Vi håper vi kommer i gang, noe som vil tilføre en høyere verdi på for eksempel industriområdet på Ellingsrud. Det vil da dukke opp muligheter for flere utviklere som enten vil utvikle selv eller se seg om etter en partner. I dag har vi ikke opprettet noen formell kontrakt med grunneierne i form av grunneierforeninger eller lignende, men det er noe vi har vurdert.

*” Selv om vi i dag sitter med mye eiendommer og potensielt vil kjøpe mer, tvinges vi til å legge planene i skuffen og å bruke et annet sted hvis vi ikke anser dette som gjennomførbart ”*

## **Selskap 2**

Det som skjer når planene blir endret er at vi ikke tør å involvere oss, det vil si vi kjøper ikke mer eiendom. Går behandlingen i departementet slik vi ser for oss og håper ønsker vi nok trolig å posisjonere oss mer på Ellingsrud, sør for Kjeppestadveien og østre linje.

*”For ikke å påta oss for stor risiko ønsker vi muligens å samarbeide med en stor utvikler til, dele både sorger og glæder.”*

For at den videre prosessen om å sikre seg kontroll over eiendom skal foregå på en mest mulig ryddig måte er det i realiteten en ting som er aktuelt. Det vil bli en eller få store som gjennomfører selve utviklingen fremfor mange små, slik konsolidering er både vanlig og nødvendig for å gjennomføre transformasjonsprosjekter i områder med mange små grunneiere. I realiteten vil det si at de små grunneierne gjerne ikke har kapital eller kompetanse til å drive med oppkjøp og utvikling av eiendom. Løsningen er derfor et samarbeid mellom oss (eller andre utviklere) og de små grunneierne for å få tilgang til byggegrunn, som igjen er en forutsetning for gjennomføring av transformasjonen. *”Vi tilbyr gjerne grunneierne en modell der de kan delta videre i prosjektene som deleiere, men det ender ofte med at vi kjøper ut de små grunneierne.”*

## **Konsulent A**

Det må først sies at politikerne i Ski har vært gjennom en prosess hvor de har tatt et standpunkt til de utfordringer som dreier seg om hvorvidt man skal verne dyrka mark fremfor utvikling.

På generell basis tror jeg alle utbyggere først må se et potensialet for utbygging. Dette kan vi videre dele opp i to stadier. I det første stadiet inngås om mulig opsjonsavtaler for arealer som ikke er avsatt til utbyggingsformål. I det andre stadiet er arealene avsatt til utbyggingsformål i kommuneplanen eller kommunedelplanen, eller enda fastere gjennom en reguleringsplan. Først da vil det trolig være snakk om kjøp. Når overordnet planarbeid strekker seg over lang tid og med til dels store endringer underveis tror jeg utbyggere generelt blir usikre. De holder igjen. De tar ikke mer initiativ til å kjøpe fordi usikkerheten knyttet til den potensielle utbyggingen kan bli for stor.

## **Arealplanlegger i Ski kommune**

Først og fremst er dette et spørsmål som må svares på av utbyggerne. Likevel har jeg presentert det for kommunen. Informanten har da delt sine tanker og reflektert litt rundt rollen til Ski kommune som grunneier i utviklingen av bydelen og på et generelt grunnlag.

Ski kommune er selv ikke veldig aktive som grunneiere. Likevel besitter kommunen eiendom og funksjoner som er tunge å endre eller flytte i planområdet. Blant annet en ishall og et fjernvarmeanlegg. Vi driver ikke aktivt med eiendomsutvikling og det er heller ikke noe vi skal tjene penger på, bortsett fra salg av tomter, men det er ikke aktuelt for bydel Ski øst.

Vi avsetter ikke planområder på bakgrunn av eiendomsforhold, og eiendomsgrenser bør ikke være styrende. I praksis kan man heller ikke overkjøre grunneierens interesser.

Gjennomførbarhet av planen er avhengig av grunneierens aksept eller forutsetter at man benytter seg av ekspropriasjon som en siste utvei som også er en tung og uønsket prosess.

Vi tenker utelukkende på det som er ønsket etter samfunnsutviklingen. Derfor er det ikke noe poeng for Ski kommune å kjøpe grunn i et transformasjonsområde. Vi styrer ønsket utviklingen ved å vedta riktig arealformål, men det kan være en fordel å eie områder som skal ha et offentlig formål.

På generelt basis kan jeg si at det er enklere for kommunen å forholde seg til en større aktør med fagkompetanse fremfor å forholde seg til mange små grunneiere. Innad i planområdet tror jeg ikke endringer i arealformål skaper problemer, bortsett fra at noen grunneiere eventuelt kan få en større merverdi på sin eiendom enn andre. Om endringene påvirker utbyggerens akkvisisjonsplaner er uvisst. Men at grunneiere som blir usikre på hva egen eiendom kan bli regulert til i fremtiden gjør det mer komplisert for utbyggerne å sikre seg rådighet tror jeg er mulig.

### 5.2.1 Drøftelse

*Hvilke følger får utbyggerens akkvisisjonsplaner når kommunedelplanen er gjenstand for endringer som strekker ut i tid ?*

For å starte med hovedinntrykket fra de to eiendomsselskapene kan det i korthet oppsummeres med at de er avventende i forhold til å skaffe til veie rådighet over mer eiendom.

Fra teorien om "Land assembly" under kapittel 3.5 tar jeg opp viktigheten av det å skaffe til veie potensiell byggegrunn. Hva de aktuelle utbyggerne legger i potensiell byggeklar grunn vil til dels variere. Enkelt sagt må eiendomsforholdene være byggbare og reguleringsstrukturen "riktig". Først da har aktørene den rådigheten de trenger for å kunne bygge, jf. figur 1. For å sammenligne med mitt hovedinntrykk om at selskapene er tilbakeholdene til å kjøpe mer på grunn av usikkerheten til planene kan vi forsøke å plassere dette i den aktuelle modellen. På sikt har de et ønske om å skaffe mer potensiell byggegrunn slik det fremkommer av intervjuene. Likevel bruker de kanskje ikke mer kapital for å endre eiendomsforholdene, fordi reguleringsstrukturen pr. i dag er for uforutsigbar.

Selv om de kunne valgt å sikre seg mer eiendom i dag vil ikke den rådigheten de får ved å ha opsjoner eller hjemmel til ny eiendommer svare til deres forventninger. Dette fordi den endelige rådigheten ikke gir eiendommer som er mer potensielt byggeklare på grunn av usikkerheten knyttet til fremtidig arealbruk. Resultatet i dette tilfeller blir da som beskrevet i de respektive intervjuene, ingen nye avtaler som sikrer rådighet. En foreløpig konklusjon må derfor være at eiendomsaktørene begrenser sin aktivitet i påvente av at arealbruken i større grad er fastslått.

Ski kommune forklarer at de har noen installasjoner som fjernvarmeanlegg og idrettsfunksjoner som er tunge å flytte. Informanten fra kommunen forteller også at kommunen som grunneier er lite aktive i slike transformasjonsprosesser de skal bidra til riktig utvikling gjennom å vedta riktig arealformål. For å sammenligne disse utsagnene mot teorien er den første tanken som slår meg at kommunen ikke ser på seg selv som en aktør i eiendomsregimet bortsett fra slag av tomter og drift og bygging av kommunale funksjoner. Selv om kommunen er grunneiere i transformasjonsområdet signaliseres det at deres aktiviteter primært skjer gjennom saksbehandling og å fatte vedtak. Ski kommunen innehar i denne sammenheng i stor grad kun rolle som reguleringsmyndighet. Fordelen ved at kommunen ikke opptrer aktivt som grunneier er det muligens oppleves som ryddig for eiendomsaktørene. At man slipper å forholde seg til samme personer i forskjellige roller.

Oppfatningen og bekreftelsen på at kommune ikke ønsker å være aktive i kjøps- og salgsprosesser underbygges også av det som fremkommer av Nordahl (2012 s. 22 - 23) under kapittel 3.5. Det er et samarbeid i produksjonen av nye eiendommer, primært boliger, men det er de private som er aktive i utviklingsprosessen og i gjennomføringen. Det vil si at punktet i kommuneplanen er riktig for det private initiativet; *"hovedansvaret for eiendomsutvikling ligger hos grunneiere (private eller offentlige), men innenfor kommunalt vedtatte planer og rammer"* (Ski kommune 2011 s. 17). Kommunen som grunneier i forbindelse med eiendomsutvikling tolker jeg i dette tilfellet som lite aktive, men informanten fra kommunen opplyser om at det er opprettet en ny stilling med tittelen eiendomsutvikler. Kanskje kommunen har tenkt til å aktivt jobbe med et av målene i kommuneplanen som er å *"bruke planlegging, utbyggingsavtaler og rollen som grunneier aktivt for å sikre realisering av overordnede mål for byutvikling"* (Ski kommune 2011 s.20).

Informanten fra Ski kommune er usikker på om det har noen betydning for akkvireringen av eiendom at planene endres underveis, men at økte verdier hos enkelte grunneiere kan være utfordrende overfor de som ikke får det. På motsatt side er signalene fra de private aktørene tydelige, de blir avventende. En situasjon konsulent A også bekrefter. En interessant tanke er om Ski kommune i større grad hadde vært opptatt av at endringer i planene om de selv hadde vært en aktiv grunneier?



Trolig et spørsmål som vil ha mange svar som vil være vanskelig å måle. Det er jo på ingen måte nytt for kommunen å opptre som grunneiere, de bygger skoler, omsorgsboliger og mer til. I et stort transformasjonsprosjekt som bydel Ski øst er det nok en slags bevisst rolle kommunen ikke velger å ta.

Fra teorien om "Land assembly" skisserte jeg kort to strategier en utbygger kan velge i sin akkvireringsprosess: Akkvirere på bakgrunn av eksisterende arealformål eller akkvirere på bakgrunn av egenfremstilte reguleringsforslag. Fordi de private selskapene som ønsker en transformasjon her pr. definisjon ikke er en part i planen kan det kanskje være vanskeligere å plassere deres perspektiv etter oppstillingen nederst i punkt 3.7.1. Uavhengig partsforholdet til planen startet de private aktørene sine kjøpsplaner før området var tiltenkt utbygd. En opportunistisk tanke som Ski Øst AS omtaler det. Poenget er at opsjonsavtaler først innløses når når forventet reguleringsformål er oppnådd hos utbyggerne. Kjøpesummen vil derfor være avhengig av den endelige arealbruken. Slik at eiendomsaktørenes akkvireringsstrategi kan klassifiseres som om de egenhendig fremstiller og foreslår fremtidig arealbruk på bakgrunn av blant annet mulighetsstudien. Dette underbygger et ja-svar på at endringer i planene får følger som resulterer i en avventende atferd i eiendomsaktørenes akkvireringsarbeid.

Et moment som informantene mener de ikke er bekymret over er grunneiere som ikke er villige til å selge. En utholder strategi. Sådan virker det ikke som om avhengighetsforholdet som oppstår mellom grunneiere og utbyggerne er til hinder for videre akkvisisjon.

Usikkerhet knyttet til fremtidig arealbruk kan være en viktig årsak til at grunneiere ikke vil inngå avtaler som sikrer utbygger hjemmel. Utbyggerne forklarer viktigheten av at man kommer i gang med bygging for at andre grunneiere skal se at deres eiendom vil få et verdiløft. Grunneierne i planområdet som ikke er en del av initiativtakerne antar jeg i all hovedsak har en foretaksrelasjon til sine eiendommer som forklart under punkt 3.7.1.

Eiendommene blir brukt som en salgsproduksjonsenhet, det være seg verkstedet, landbruk, butikksalg m.v. Så fremt dagens verdi for grunneierne er subjektivt mer verdt enn å selge, selger de ikke. Forklaringen til hvorfor utbyggerne ikke anser det som utfordrende at disse grunneierne ikke vil selge i fremtiden tror jeg ligger nettopp her. Med engang avklaringene med planene er klarere kommer verdiøkningen og de går fra å ha en foretaksrelasjon til en kapitalrelasjon på lik linje med utbyggerne.

Det er disse endringsmekanismene som Børrud (2005) omtaler som en av årsakene til at vi får en utvikling. Trykket for endring blir for stort til at det ikke skjer en endring. I sammenheng med akkvisisjon kommer endringen i rettighetsstrukturen når grunneierne selger til Ski Øst AS og arealbruken blir annerledes. Rådighetsbilde for eiendommen endres, jf. figur nr. 1 s. 14.

Mellom grunneiere og utbyggerne oppstår det derfor en naturlig forhandlingssituasjon som selskap 2 karakteriserer som en invitasjon til et samarbeid eller avtale om kjøp.

Derfor vil jeg si at konsekvensen av at planavklaringer strekker ut i tid har klare virkninger. Eiendomsaktørene blir usikre, og grunneiere blir tvilende fordi de ikke ser potensiale eller forstår potensiale for egen eiendom (Røsnes et al. 2014 s. 73). Likevel virker det ikke som at det er en direkte trussel for akkvisisjonsarbeidet til utbyggerne fordi i realiteten er det få eller ingen grunneiere som etter hvert har kapital eller kunnskap til å delta i gjennomføringen av utbyggingen. På bakgrunn av denne drøftelsen er den største følgen av endringer over tid en tilbakeholdenhet hos utbygger og muligens tvilende grunneiere. Som til syvende og sist kan bidra til å sinke en eventuell gjennomføring ytterligere. Til slutt som Konsulent A påpeker har politikerne i Ski gått gjennom en prosess hvor de har gjort seg opp et standpunkt på hvorvidt vern skal gå foran utvikling. Dette tror jeg bidrar til at forhandlinger om kjøp og salg kan være mer forutsigbart.

### 5.3 Delproblemstilling 3: Hvorledes kan overordene planføringer (Plansamarbeidet) bidra til å håndtere motstridende interesser knyttet til arealbruk?

Når et stort planområdet som bydel Ski øst skal gjennom en transformasjon og endret arealbruk er overordnede retningslinjer med på å fastslå hvordan den endelige utbyggingen kan skje. Selv om Ski kommune sitt selvstyre og beslutningstakere i kommunen i prinsippet er reguleringsmyndighet gis det rammer for deres beslutninger på et høyere nivå. Momenter som kommer tydelig frem i intervjuene er at bydel Ski øst har vært gjenstand for en modningsprosess hos politikerne når det kommer til politiske tanker rundt det å vedta en plan. Således pekes det videre på at det som har vært litt spesielt er at plansamarbeidet mellom Akershus fylke og Oslo ikke har vært vedtatt før i desember 2015 og i så måte har det kanskje skapt en viss grad av usikkerhet til hva som er ønskelig utvikling.

## **Ski Øst AS**

Informanten tror plansamarbeidet har betydd mye. Det er det som har vært grunnlaget for arbeidet med planen for bydel Ski øst. Mulighetsstudien Asplan Viak har utarbeidet for Ski kommune i et finansieringssamarbeid med oss bygger også på en tolkning av plansamarbeidet. Vi har hele tiden vært i en dialog med politikerne i kommunen for informere om hva konsekvensene blir hvis de går for fylkesmannen sitt forslag. Det har vært viktig for oss å gi lik informasjon til alle, så beslutningsgrunnlaget er best og likest mulig. Likevel har det tatt tid for politikerne å forstå alt innholdet i en slik stor plan. Innsigelsene som kom fra Fylkesmannens landbruksavdeling refererte lite til plansamarbeidet når det gjelder tolkninger på hvorvidt vern bør gå foran utvikling, men igjen kan det sies den ikke var vedtatt. Vi har full forståelse for utfordringene som knytter seg til om dyrka mark skal vernes, men vi sliter med å se referansene fylkesmannen bruker til plansamarbeidet i sine innsigelser.

## **Selskap 2**

Plansamarbeidet sin innvirkning på planleggingen av bydel Ski Øst har hatt dårlig timing for å kunne virke konfliktdependende forteller informanten. Da kommunedelplanen ble sendt på høring i fjor vinter var ikke plansamarbeidet vedtatt og regionale myndigheter kunne mer eller mindre se helt bort i fra det. I så måte er plansamarbeidet noe kompromissfylt ovenfor dyrka mark innenfor en viss avstand til lokale kollektivknutepunkter som i dette tilfellet er Ski stasjon. Ski står nok overfor utvikling som gjør kommunen til en av de første som må ta valget om dyrka mark skal beholdes eller ikke.

*”Jeg tror politikerne er genuint opptatt av jordvern, men hvis for eksempel Jessheim eller andre lignende steder først hadde vedtatt at dyrka mark så nær kollektivknutepunkter kan bygges ut i henhold til plansamarbeidet, hadde muligens politikerne i Ski valgt å gjøre det samme?”*

Plansamarbeidet har fulgt utarbeidelsen av kommunedelplanen tett, og planen er konsekvent utarbeidet for å svare ut de forventningene og utfordringene plansamarbeidet gir. Regionale myndigheter har trukket inn elementer fra plansamarbeidet i sine uttalelser, men etter vår mening har de ikke tatt inn over seg alle de gode formålene og intensjonene med plansamarbeidet og heller valgt ut det de anser som avvik og brukt det i sin argumentasjon mot kommunedelplanen.

## **Konsulent A**

De overordnede planene har ligget i bunnen for arbeidet med kommunedelplanen.

Plansamarbeidet ikke vært vedtatt, men intensjonene bak det har vært ganske klare underveis i prosessen. Det aller største problemet til de regionale planene er at de inneholder flere målkonflikter som må løses gjennom kommunale arealplaner. I dette tilfellet dreier det seg om det skal tas i bruk dyrka mark for å legge til rette for transformasjon, og hvor langsiktige rettslig bindende kommunale arealplaner kan være. Er de langsiktige kan kommunen ha en forutsigbar utbyggingspolitikk, det er alle tjent med.

*”Mitt korte svar er at jeg er skuffet over at kommunene ikke får anledning til å trekke langsiktige grenser for byvekst” noe som igjen medfører en bit for bit planlegging og gjør gjennomføringen vanskelig»*

Hvis man kun ser på hensyn til arealbruk og ikke gjennomføring skapes det vanligvis utfordringer. Det blir målkonflikter i forhold til blant annet en differensiert boligforsyning som ikke minst denne regionen har behov for.

## **Arealplanlegger i Ski kommune**

På spørsmål om hvorvidt plansamarbeidet har skapt en viss grad av forvirring for ønsker og intensjoner fordi det ikke var endelig vedtatt må svare bli nei. Forhistorien til tidligere kommuneplaner viser også hen til at området som nå omtales som nye bydel Ski øst var tiltenkt en utvikling. For oss som er arealplanleggere kommer det absolutt ikke som noen overraskelse at det ble fremmet innsigelser, det var forventet. Det henger sammen med tidligere forslag til kommuneplanens arealdel tilbake i 2011 hvor Riksantikvaren fremmet innsigelse med samme begrunnelse som innsigelsene har i dag. I tillegg var Fylkesmannen og Fylkeskommunen var sterkt kritiske.

Hadde det som omtales som plansamarbeidet i denne omgang allerede vært vedtatt ville innsigelsene stått enda sterkere. Fordi innsigelsene er forankret regionalt og nasjonalt og innsigelsesadgangen gis i Statlig planretningslinje for samordnet bolig-, transport- og arealplanlegging. I tillegg omhandler det kulturminner og kulturlandskap av nasjonal og regional verdi.

Når man utfordrer statlige føringer blir det interessekonflikter, men så lenge det er politisk vilje til å da den utfordringen blir det gjort. Selve prinsippet av å bygge innen fra og ut blir utfordret. Uavhengig om det er på dyrka mark eller ikke er det i mot overordnede ønsker. At saken til slutt blir oversendt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for avgjørelse illustrerer en politisk vilje til å utfordrere nasjonale og regionale føringer. Fylkesmannens innsigelser er jo begrunnet i overordnede føringer, men ikke akseptable for kommunestyret.

*”Vi i administrasjonen vil ikke utfordre det politiske vedtaket, men vi kommenterte meklingsprotokollen som inneholdt nye momenter”*

Planarbeidet med bydel Ski øst og regional plan har nok ført til en bevisstgjøring hos politikerne. De er mer bevisste på prinsipper for byutvikling som er forankret i regionale føringer og henviser ofte til planene. De anvender nå prinsippene i sin tenkning i større grad enn før, men fortsatt er det stor forskjell mellom de ulike politiske partiene.

Det er viktig å skille mellom kommunestyrets vedtak 17.6.2015, ordførernes meklings og kommunestyrets behandling av meklingsprotokollen i februar 2016. Det er kommunestyrets vedtak som er avgjørende, ikke ”kompromissene” som ble vurdert i meklingsmøte.

Kommunestyret har tatt til følge en del innsigelser. For eksempel har de tatt ut områder av hensyn til dyrka mark og økt utnyttelsesgraden for boligområdene fra 50-60 % til 60-70 %. De la sterkt vekt på utbyggingsmuligheter og et variert boligtilbud. Derfor har de ikke imøtekommet alle innsigelser.

Ordføreren prøvde å få gjennomslag for kommunestyrets vedtak i meklingsmøte, men dette førte ikke frem. Kommunestyret aksepterte ikke meklingsresultatet fordi det ble lagt avgjørende vekt på at det har ikke kommet inn nye momenter inn i saken siden kommunestyrevedtak 17.6.2015. Derfor finnes det heller ingen grunn til å endre kommunestyrets vedtak. Administrasjonen forholder seg til enhver tid lojal til politiske føringer og vedtak. Vi skal sørge for å utarbeide et best mulig forslag som gir best beslutningsgrunnlag. Fram til meklingsmøte var det kommunestyrets vedtak som var styrende. Så valgte ordføreren å forhandle frem et meklingsresultat som avvek fra kommunestyrets vedtak, og som skulle behandles i kommunestyret.

Da er det meklingsresultatet, og ikke kommunestyrets vedtak som vi må legge til grunn for vår saksfremstilling og redegjøre for (dvs. hva som taler for det). På papiret kan det derfor ser ut som om vi har utfordret kommunestyrets vedtak, men i praksis har vi altså ikke det.

### 5.3.1 Drøftelse

*Hvorledes kan overordene planføringer ( Plansamarbeidet) bidra til å håndtere motstridende interesser knyttet til arealbruk?*

På bakgrunn all informasjon som fremkommer av aktuelle plandokumenter og de svarene informantene kommer med, hersker det liten tvil om at motstridende interesser knyttet til arealbruk er en stor del av transformasjonsprosessen bydel Ski øst står overfor. Ser vi tilbake på punkt 3.10.2 om nivåer i planleggingen har arbeidet med plansamarbeidet mellom Oslo og Akershus sitt utspring fra et pålegg i Stortinget, jf. (Ot.prp. nr. 10 2008–2009). Regionale myndigheter får ansvaret for å planlegge som et ledd i å nå nasjonale mål som er nedfelt i Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Så langt bør plansamarbeidet være en presisering av nasjonale mål og derfor virke oppklarende når kommunen skal fastslå endret arealbruk for nye områder. I og med at plansamarbeidet har fastslått en strategi hvor det i Akershus skal satses på regionale byer og ikke videreføre dagens arbeid med kommunedelplaner mener jeg at det kan sammenlignes med en institusjonell endring fra staten, jf. figur 2 i punkt 3.3.3.

Konkrete virkemidler som blir brukt er kanskje noe mer uklart, men gjennom pbl § 3-3 er det presisert at staten skal ivareta nasjonale mål og det forventes nå av den regionale planleggingen at det skal satses på regionsbyer. Det tvinger frem en ny tankegang som reguleringsregimet og eiendomsregimet må forholdet seg til hvis de vil få til en endring i eiendomsforhold og arealbruk. Jeg tror ikke plansamarbeidet legger opp til noen nyvinning for hvordan utbyggerne og kommunen tenker, men det er en klar presisering av nasjonale føringer. En av utfordringene til bydel Ski øst som informantene gjensidige påpeker er at plansamarbeidet ikke var vedtatt når kommunestyret vedtok kommunedelplanen for bydel Ski Øst.

Informantene som representerer utbyggerne legger stor vekt på at plansamarbeidet farger deres tankegang og det er det som har dannet grunnlaget for arbeidet med deres utbyggingsplaner.

Informanten fra Ski kommune er litt mer moderat i sine uttalelser på hvorvidt plansamarbeidet har fungert som en retningslinje for kommunedelplanen fordi plansamarbeidet ikke var vedtatt. Informanten fra kommunen mener tvert i mot at hvis plansamarbeidet hadde vært vedtatt ville innsigelsene i enda større grad vært en selvfølge. Derfor virker det som åpenbart at de ulike aktørene har ulike oppfatninger til hva som legges til grunn ved endret arealbruk. Et viktig aspekt ved de to regimene er de uformelle tradisjonene og kulturene som påvirker deres adferd. Jeg har tidligere i oppgaven i kapittel 3.9 forklart at private utbyggere i større grad enn tidligere er de som sørger for gjennomføring av utbyggingsprosjekter.

Derfor vil det for meg fremstå som en selvfølge at planforslag og utbyggingsplaner fra eiendomsaktørene vil utfordre premissene for hvor mye og hvordan det kan bygges. Man får da testet rammeverket (institusjonen), herunder lover og føringer fra myndighetene. Hvordan utbyggerne sitt initiativ til utbygging samsvarer med den arealbruken som reguleringsmyndighetene kan akseptere. Det kan virke som om det normative aspektet ved institusjonen er gjenstand for ulik tolkning i de to regimene. Eiendomsaktørene oppfatter plansamarbeidet som styrende for endret arealbruk. Deres verdier ligger knyttet opp til det å få til en gjennomføring av den ønskende transformasjonen av bydel Ski øst. Normene for hvordan de skal nå dette målet innebærer at de er avhengig av bygge på dyrka mark for å sikre finansieringen av infrastruktur og sikre transformasjonen av Ellingsrud. Dette er basert på utbyggerens subjektive oppfattelse av hva som må til for å sikre gjennomføring.

Informanten fra kommunen eksemplifiserer i intervjuet om prosjekter i Drammen og Kristiansand hvor de har greid å transformere uten å måtte benytte seg av uberørt areal. Et at moment informanten fra kommunen presiser er at føringene regionale og nasjonale myndigheter gir er relativt kompromissløse når det gjelder å bygge ut nye områder før eksisterende transformasjonspotensiale er utnyttet. Vi ser nå tilbake på punktene jeg trakk frem i i kapittel 4.3 som jeg anslo som særlig interessante.

- *Potensialet for fortetting og transformasjon i eksisterende byggeområde er planlagt utnyttet (Akershus fylkesting og Oslo bystyre 2015 s. 29)*

I dette punktet mener jeg det er ”planlagt unyttet” som kan være gjenstand for tolkning. Konsulent A henviser til dette med målkonflikter og at føringene i relativt stor utstrekning skaper forvirring fremfor å klargjøre for hva som er ønsket og prioritert arealbruk.

Utbyggerne er helt klare på at jordvern er viktig og at håndteringen er vanskelig. De har på en måte akseptert at området B4/B5 blir redusert. På en annen side forklarer utbyggerne avhengigheten av å kunne bygge på uberørt areal for at transformasjonen skal få ben å stå på. I det aktuelle punktet står det ikke noe om hvorvidt dette skal spille inn på gjennomføringsevnen til transformasjonsprosessen. Om dette punktet ville håndtert motstridende arealbruksinteresser bedre ved å implementere noe om gjennomføring er uvisst.

Det er liten tvil om at utbyggerne på Ski øst planlegger å utnytte transformasjonspotensiale på Ellingsrud. Hadde det fremhevede punktet inneholdt en presisering som tydeliggjorde at det måtte ses i sammenheng med gjennomføringsevnen til utbyggingsplanene. Hadde kanskje politikerne enklere kunne vedtatt ulike delområder i planen, og innsigelsesinstansen hadde kanskje følt seg mindre presset til å fremme innsigelsene? Så fremt de ulike aktørene var innforstått med at utbyggingen på uberørt mark var nødvendig for å sikre gjennomføring, samt at utbyggingen er et ledd i å nå målene for den økende befolkningsveksten, jf. det siste punktet fra kap 4.3 ” *En utvidelse av byggesonen er nødvendig for å nå vekstmålet for det prioriterte vekstområdet mot 2030*” (Akershus fylkesting og Oslo bystyre 2015 s. 29). Ser vi igjen tilbake til figur 1 er eiendomsaktørene avhengige av en rådighet som de subjektivt mener kan utnyttes til utbyggingsformål.

Hvis reguleringsstrukturen som er et resultat av reguleringsregimet og politikerne fastslår at ”potensialet” ikke i stor nok grad er ”planlagt utnyttet” vil ikke rådigheten utbyggerne har resultere i en gjennomføring. Da må vi i tillegg forutse at eiendomsforholdene er institusjonelt klare til bygging. Det er som Winge (2013 s. 366 - 367) sier til syvende og sist en politisk avvenning på hvorvidt hensynet til vern eller utvikling skal ilegges størst vekt, den vurderingen gjør ikke plan- og bygningsloven.

- *Nye arealer som ønskes tatt i bruk gis en høy arealutnyttelse. Dette vil begrense behovet for å utvide bygeområdet (Akershus fylkesting og Oslo bystyre 2015 s. 29)*

Dette punktet er kanskje en av føringene som er vanskeligst å oppfylle med utbyggingsplanene om varierte boliger på Ski øst. Selv om planen er oversendt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for endelig avgjørelse viser behandlingen av meklingsprotokollen at fylkesmannens innsigelser delvis blir imøtekommet. Utnyttelsesgraden blir økt til 60- 70 % fra 50-60% og at man kan vurdere utnyttelsesgraden for B1 og B2 samlet.



Informanten fra kommunen oppsummerer det hele veldig ryddig; Det er større vilje til utbygging hos kommunen og politikerne enn det regionale myndigheter legger opp til i sine føringer, men kommunen har også føyd seg på mye.

Ved å forstå de ulike tilnæringsmåtene ”spillerne” har til institusjonene, hvordan skal de agere innenfor rammene får vi som tidligere nevnt handlingskunnskap, jf. kap 3.3.1. Hvorfor er det slik at aktørene tolker de institusjonelle rammene annerledes enn regionale myndigheter når det kommer til arealbruk? En annen tilnærming som kan være interessant, er å se hen til Konsulent A sine påstander om at plansamarbeidet inneholder for mange målkonflikter med hensyn til gjennomføring versus arealbruk. Nasjonale myndigheter utarbeider planretningslinjer og planvedtak for å nå nasjonale mål i regionalplanlegging, jf. § pbl 3-3 første ledd. I dette tilfellet utarbeider derfor regionale myndigheter et plansamarbeid etter pålegg fra Stortinget. Med blant annet fylkesmannen som en innsigelsesinstans, jf. pbl §5-4 om retten til å fremme innsigelser når kommuneplanen eller kommunedelplanen ikke oppfyller regionale eller statlige krav, jf. pbl § 11-1.

En klar årsak til at utbyggerne, kommunen og fylkesmannen har en til dels ulik oppfatning for hva som er innenfor plansamarbeidets intensjoner henger sammen med at det ikke var endelig vedtatt. Likevel spør jeg meg selv om en annen mulig årsak eller forklaring til de ulike tolkningene kan ligge i at plansamarbeidet er utarbeidet av regionale myndigheter og Fylkesmannen som representant for nasjonale myndigheter på et regionalt nivå er de som har fremmet innsigelser? Påstanden er relativt stor og jeg har kanskje ikke dekning eller nok kunnskap til å stille et slikt spørsmål, men jeg prøver meg frem likevel.

I kapittel 3.9 skriver jeg litt om hvordan forhandlinger har blitt en større del av planleggingen i Norge. Hvis vi skal se på motstridende interesser for arealbruk som et ledd i forhandlinger vil det være nyttig å drøfte det stegvis og se på hva som er utgangspunktet til forhandlinger i denne sammenheng (nasjonale- og regionale føringer jf, Plansamarbeidet). Aktører fra begge regimene er avhengige av hverandre for at utbyggingsplanene på Ski øst skal gjennomføres. Ergo har de en felles interesse, men selv om denne interessen kan karakteriseres som felles kan den oppfattes ulikt og variere mellom aktørene. I dette tilfellet mener jeg aktører er både utbyggere, politikerne, planleggere i kommunen (administrasjonen) og regionale myndigheter.

Jeg har på et vis forutsatt at de har en felles interesse, neste steg vil være å se på konkurranse-samarbeid utfordringen. Informantene ga klart uttrykk for at samarbeidet mellom regimene under intervjuene tilsynelatende var bra og helt nødvendig. Dette leder oss over til konkurranseaspektet ved forhandlingene. Overfor skrev jeg om at politikerne i Ski kommune i større grad la vekt på utbygging fremfor vern som tidels var et utsagn fra informanten fra Ski kommune, men som egentlig kommer godt til syne ved at kommunal- og moderniseringsdepartementet nå skal behandle saken. Det kan derfor virke som om man forstår viktigheten av samarbeid og ønsker å løse utfordringer gjennom å samarbeide, men uten å tape konkurransen. Konkurransen som jeg drøfter i lys av denne problemstillingen er dermed ulike interesser knyttet til endret arealbruk.

En forklaring til hvorfor politikerne i Ski kommune i større grad er for utvikling kontra regionale myndigheter er komplekst. En mulig forklaring kan være at utbyggerne av Ski øst kontinuerlig informerer og forklarer sine planer overfor politikerne. Utbyggerne er tydelige initiativtakere og delaktige i prosessen helt fra starten av. Dette tror jeg på ingen måte er noe særegent for utviklingen av bydel Ski øst, men heller en bekreftelse på en tendens. Beskrivelsen stemmer for øvrig godt overens med fremstillingen som gis om utbyggernes posisjon av (Medalen & Jensen 2000 s. 32). Fordi forhandlinger mellom det offentlig og private av Medalen og Jensen (2000) blir ansett som vanlig vil det muligens være et svar på hvorfor politikerne i Ski i større grad er utviklingsvillige enn regionale myndigheter. De samarbeider tettere med utbyggerne, noe som kan vise at konkurransen mellom ulike arealbruk ikke er like stor mellom eiendomsaktørene og politikerne fra kommunen. Som informanten fra Ski kommune forklarte, forholder alltid administrasjonen seg lojale til politiske føringer.

På en annen side virker det ikke som at regionale føringer definerer eller tydeliggjør hva som er riktig fremgangsmåte for å "vinne fremm". Særlig ikke hvis man har gjennomføringsevnen til prosjektet i bakhodet. Det er slike utfordringer konsulent A omtaler som "målkonflikter". Hva som skal anses som viktig mellom vern og utvikling blir lempet over til politikere. Når politikerne er villige til å utvikle mer enn det de nasjonale og regionale føringene anser som riktig, vil det nesten uansett bli fremmet innsigelser. Føringene er kanskje tydelige på om prioriteringen skal være vern eller utvikling, men ikke sett opp i mot hvordan det kan være mulig gjennomføre en utvikling som kommunene kan være avhengige av på grunn av prognostisert befolkningsvekst. Den nye Follobanen illustrerer også at det satses på utvikling i Ski.

## 6. Avsluttende refleksjoner

### 6.1 Vurdering av fremgangsmåten

Før oppgaveskriving tok til brukte jeg relativt mye tid på å få kunnskap om bydel Ski øst. Jeg brukte samtidig en del tid på å komme i kontakt med informantene og forberede de på hva jeg ønsket å snakke om gjennom å sende ut informasjonsskriv. Selv om alle informantene er opptatte i sine jobber opplevde jeg det som lite problematisk å få de til å delta i studien. At intervju ble brukt som metode for å belyst problemstillingene tror jeg var helt riktig. Jeg har fått informasjon og synspunkter fra informanter som ulik grad direkte jobber med utfordringene problemstillingene tar opp. At jeg har gjennomført henholdsvis to intervjuer og hatt kontakt med de flere ganger i ettertid har både vært helt nødvendig og nyttig for at min oppfattelse av deres synspunkter skulle bli mest mulig korrekt.

### 6.2 Refleksjoner over arbeidet

Det vil alltid være ting man kunne gjort annerledes og denne oppgaven er intet unntak. I januar forstod jeg nok ikke helt rekkevidden av hvor omfattende caset er. I tillegg har jeg valgt tre delproblemstillinger som er vide og som gjør at nye spørsmål stadig har dukket opp. At jeg valgte et caset som pr. i dag ikke har noen endelig vedtatt kommunedelplan og har også bidratt til at det har vært vanskelig å sette seg inn i dokumenter og prosesser.

I starten undervurderte jeg helt klart omfanget av aktører som er innblandet i prosessen frem mot en eventuell utbygging av bydel Ski øst. At case og problemstillinger treffer både det eiendomsfaglige og planfaglige har også være utfordrende både med tanke på egen forkunnskap og all litteraturen som belyser tematikken med forskjellige innsynsvinkler. Når det gjelder selve datagrunnlaget for oppgaven kunne det vært bredere forankret. Jeg kunne snakket med grunneiere i planområdet, Fylkesmannen som har fremmet innsigelser og representanter fra kommunestyret i Ski og flere eiendomsaktører.

Eiendomsteorien jeg har bruk har vært nyttig for å belyse og forstå hvordan selve begrepet eiendom kan forstås. Likevel har teorien til tider vært vanskelig å bli klok på fordi rekken paralleller og ulike tilnæringsmåter virker uendelig lang. På en annen side har det dukket på teori innenfor blant annet forhandlinger og noe juridisk teori som jeg har ansett som helt nødvendig for å forstå sammenhenger.

Teori som jeg i januar anså som relevant har også måtte forkastes. Når det gjelder dokumenter som beskriver caset har jeg følt at det har vært nødvendig å ta med det som danner et mest mulig komplett bilde av caset. Herunder planer, informasjon om innsigelser, kort beskrivelse av eiendomsaktører med mer. Selv om ikke all informasjonen har en direkte kobling til delproblemstillingene er det med på å skape en forståelse som gjør det enklere å forstå spørsmålene jeg søker svar på i oppgaven. Til videre arbeid er det mye som er interessant. For eksempel hvordan utbyggingsavtaler kan brukes i det aktuelle tilfelle, eller om jordskifte kan være metode for skape hensiktsmessige eiendommer eller til å fordele planskapt verdiøkning. Å ha et økonomisk perspektiv vil også være en interessant innfallsvinkel som kan reise mange spørsmål.

### 6.3 Avsluttende refleksjoner

En forståelig tanke er at politikere, myndigheter og utbyggere har ulike forventinger og prioriteringer. At den tiltenkte transformasjonen vil bli en i brikke i puslespillet som ikke passer inn og at verneinteresser ikke skal bli ivaretatt er vel et uønsket scenario myndighetene kanskje ser for seg? Et element som er viktig er seriøsitet og samfunnsansvar. Noe man kan påstå å ha, eller et ansvar man faktisk er genuint opptatt av. Flere av eiendomsaktørene som har investert tid og penger i fremtidige bydel Ski øst har i tillegg andre pågående prosjekter hvor de kan velge å bruke sine ressurser. Noe de trolig vil gjøre hvis premissene for transformasjon ikke er gjennomførbart i deres øyne.

Poenget er at når eiendomsaktørene har andre pågående prosjekter innad i kommunen eller i andre kommuner sitter de allerede i en direkte relasjon til administrasjon og politikere. De ulike relasjonene som oppstår mellom aktørene i de to regimene i denne sammenheng vil være av betydning. Uavhengig posisjon eller rolle skapes det relasjoner og tillitt mellom mennesker som samhandler. Den tillitten som opparbeides gjennom seriøsitet og det samfunnsansvaret som ligger i å drive eiendomsutvikling tror jeg er avgjørende. Ingen seriøs aktør innenfor eiendomsregimet vil risikere å ødelegge en eventuelt god relasjon ved å gjennomføre en transformasjon som ikke passer inn i puslespillet. Sagt på en annen måte så vil heller ikke myndighetene gi tillatelser og reguleringer som åpner opp for en slik utvikling.

Derfor tror jeg at mye av problematikken som knytter seg til eiendomstransformasjon handler om tillitt mellom regimene. Eiendomsaktørene må ha tillitt til at myndigheter og politikere har vilje til å vedta planer som er gjennomførbare. Detaljene er selvsagt noe det må forhandles om. Begge parter må gi og ta.

Samtidig tror jeg det er like viktig at myndighetene som innehar beslutningsmakt til å gi premisser for transformasjon har tillitt til eiendomsaktørene. På bakgrunn av de visjoner og disposisjoner som eiendomsaktørene har lagt til grunn i sitt arbeid bør ting egentlig ligge til rette for gjennomføring. Så fremt ønskene til alle aktørene( utbyggere, politikere og myndigheter) er akseptable. Når disse aktørene ser på transformasjonen som en konkurranse som fokuserer på ulike premisser er det uheldig for gjennomføringsevnen til utbyggingsplanene.

Selv om de private eiendomsaktørene sitter i høysetet for om gjennomføring blir en realitet er samarbeidet som alle uttrykker helt avgjørende for gjennomføringen. Børrud (2005) forteller at; *”Mitt utgangspunkt er at offentlige og private aktører inngår et gjensidig avhengighetsforhold som gjøre det mulig å komme frem til gode løsninger, forutsatt at aktørrelasjonen oppfattes somlikeverdige”*(Børrud 2012 s. 210).

I det sitatet tror jeg det ligger noe viktig. Eiendomsaktørene forstår ønsker og krav fra myndighetene. Myndighetene forstår hva som må til for at utbyggingen kan gjennomføres. Da er det mulig å komme frem til en forhandlet løsning som er gjennomførbar og bærekraftig. Kanskje er det bedre å tenke utvikling innenfor en ”grønn grense” på 2 kilometer nå, fremover å utvikle bydelen bitvis over tid?

# Referanser

## Litteraturliste

- Barlindhaug, R. & Nordahl, B. (2005). *Markedsstyrt boligproduksjon i Oslo-regionen, b-2005*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt
- Børrud, E. (2005). *Bitvis byutvikling : møte mellom privat eiendomsutvikling og offentlig byplanlegging*. Oslo: Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo.
- Børrud, E. (2012). Planlegging av en allerede bygget by. I: Aarsætheer, N., Falleth, E. I., Kristiansen, R. & Nyseth, T. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging*, s. 206-223. Oslo: Cappelen Damm.
- Falleth, E. I. (2007). *Kommuneplanlegging : idealer og realiteter*. I. Oslo: Universitetsforlaget cop. 2007.
- Førland, O. R. (2015). *Hvordan fungerer overordnede virkemidler for å ivareta jordvernet på Ski øst? ; How does Overarching Measures to Safeguard Soil Protection on Ski east?:* Norwegian University of Life Sciences, Ås.
- Hanssen, G. S., Hofstad, H. & Saglie, I.-L. (2015). *Kompakt byutvikling : muligheter og utfordringer*. Oslo: Universitetsforl.
- Hjort, A. & Plathe, E. (2014). *Hva er en utbyggingsavtale?* Utbyggingsavtaler del 1: Akershus fylkeskommune, Advokatfirmaet Hjort, og Asplan Viak.
- Infoland. (2016). *Norges eiendommer*. Tilgjengelig fra: <https://www.infoland.no/portal/infoland/norgeseiendommer>.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tuft, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3. utg. utg. Oslo: Abstrakt forlag.
- Louw, E. (2008). Land assembly for urban transformation—The case of ‘s-Hertogenbosch in The Netherlands. *Land Use Policy*, 25: 69-80.
- Medalen, T. & Jensen, R. H. (2000). *Forhandlinger i fysisk planlegging*. Trondheim: Tapir.
- Nord, E. (2008). *Eiendomsforhold og utbygging i urbane områder*. Ås: Dep. of Landscape Architecture and Spatial Planning, Norwegian University of Life Sciences.
- Nordahl, B. I. (2012). *Boligmarked og boligpolitikk*. Trondheim: Akademika.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. The Political economy of institutions and decisions. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pedersen, O. J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. & Os, A. (2010). *Plan- og bygningsrett : Del 1 : Planlegging og ekspropriasjon*. 2. utg. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ramsjord, E. H. (2014). *Eiendomsdannelse i bytransformasjon = Property formation i urban redevelopment*. Ås: Institutt for landskapsplanlegging, Fakultet for samfunnsvitenskap, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.
- Rienecker, L., Stray Jørgensen, P., Skov, S. & Landaas, W. (2013). *Den gode oppgaven : håndbok i oppgaveskriving på universitet og høyskole*. 2. utg. utg. Den gode oppgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rognes, J. K. (2015). *Forhandlinger*. 4. utg. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røsnes, A. E. (2014). *Arealadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røsnes, A. E., Kristoffersen, Ø. R. & Senter for, e. (2014). *Eiendomsutvikling i tidlig fase*. 2. utg. utg. Oslo: Senter for eiendomsfag.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and organizations*. Foundations for organizational science. Thousand Oaks, Calif: Sage.
- Sevatdal, H. (1989). *Forelesingar i eigedomshistorie*. Ås: Norges landbrukshøgskole.

- Sevatdal, H. (1990). *Innføring i planarbeid ved jordskifte*. Ås: Norges landbrukshøgskole, Institutt for planfag og rettslære.
- Sevatdal, H. & Sky, P. K. (2003). *Eigedomsteori : innføring i samfunnsvitenskapelig teoritilfang for utøving av eigedomsfag*, b. 1/2003. Ås: Norges landbrukshøgskole, Institutt for landskapsplanlegging.
- Sevatdal, H. & Hegstad, E. (2006). *Dannelse og transaksjoner vedrørende fast eiendom i de nordiske lande*. Ejendomsdannelse i de nordiske lande. København: Kort & Matrikelstyrelsen.
- Thorsnæs, G. & Askheim, S. (2016). *Ski*. Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Ski> (lest 15.04.2016).
- Winge, N. K. (2013). *Kampen om arealene : rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.

### Forarbeider

- Ot.prp. nr. 10 2008–2009. *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av for valtningsreformen)*. Det Konglige Miljøverndepartement.
- Ot.prp. nr. 32 2007–2008. *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Det Konglige Miljøverndepartement.

### Offentligdokumenter

- Akershus fylkesting & Oslo bystyre. (2016). *Ofte stilte spørsmål*: Oslo bystyre, Akershus fylkeskommune. Tilgjengelig fra: <http://plansamarbeidet.no/faqs/> (lest 19/1).
- Akershus fylkesting og Oslo bystyre. (2012). *Planstrategi for areal- og transport i Oslo og Akershus*. Tilgjengelig fra: [https://dl.dropboxusercontent.com/u/16511335/Planstrategi for areal og transport%2C vedtatt.pdf](https://dl.dropboxusercontent.com/u/16511335/Planstrategi%20for%20areal%20og%20transport%20vedtatt.pdf) (lest 26.04.2015).
- Akershus fylkesting og Oslo bystyre. (2015). *Forslag til Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*: Akershus fylkeskommune og Oslo kommune.
- Ski kommune. (2011). *Kommuneplan 2011 – 2022*: Ski kommune. Tilgjengelig fra: <http://www.ski.kommune.no/globalassets/om-ski-kommune/styringsdokumenter/kommuneplan-vedtatt-110622-web.pdf>.
- Ski kommune. (2013). *KOMMUNEDELPLAN SKI BYDEL ØST PLANBESKRIVELSE*: Ski kommune. Tilgjengelig fra: 15.01.2016 (lest 03.02.2016).
- Ski kommune. (2015a). *Fakta om Ski*. Tilgjengelig fra: [http://www.ski.kommune.no/om-kommunen/ - heading-h3-3](http://www.ski.kommune.no/om-kommunen/-heading-h3-3) (lest 15.04.2016).
- Ski kommune. (2015b). *KOMMUNEDELPLAN FOR BYDEL SKI ØST. BEHANDLING AV MEKLINGSPROTOKOLL*: Ski Kommune. Tilgjengelig fra: <https://sru.ski.kommune.no/api/utvalg/2750/moter/45021/behandlinger/0/0>.
- Ski kommune. (2015c). *Plankart, vedtatt 17.06.2015*. Tilgjengelig fra: <https://sru.ski.kommune.no/api/utvalg/2750/moter/45021/behandlinger/0/1>.

### Artikler og nettsider

- Follokart. (2016). *Oversiktskart over Ski*: Follokart. Tilgjengelig fra: [http://kart.follokart.no/WebInnsyn\\_Follo/Vis/Follokart](http://kart.follokart.no/WebInnsyn_Follo/Vis/Follokart) (lest 25.04.2016).
- Gauslaa, D. (2015). *Mener det er uunngåelig å bygge ned dyrket mark*: Østlandets blad. Tilgjengelig fra: <http://www.oblad.no/ski/nyhet/jernbane/mener-det-er-uunngaelig-a-bygge-ned-dyrket-mark/s/5-68-90418> (lest 30.03.2016).
- Proff.no. (2016). *Bedrifter*. Tilgjengelig fra: <http://www.proff.no/selskap/ski-øst-as/ski/-/Z0IC9EBM/> (lest 03.03.2016).
- Senter for eiendomsfag. (2016). *Alfabetisk oversikt - ord og uttrykk*. Tilgjengelig fra: <http://www.eiendomsfag.no/ord-og-uttrykk/> (lest 14.januar).

Statistisk sentralbyrå. (2015). *Befolkningsframskrivinger*. Tilgjengelig fra:  
<https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectVarVal/Define.asp?subjectcode=01&ProductId=01&MainTable=FolkFramT2&SubTable=Fylker1&PLanguage=0&nvl=True&Qid=0&gruppe1=Hele&gruppe2=Hele&gruppe3=Hele&gruppe4=Hele&VS1=Fylker&VS2=Kjonn&VS3=AlleAldre00B&VS4=&mt=0&KortNavnWeb=folkfram&CMSSubjectArea=befolkning&StatVariant=&checked=true> (lest 19.01.2016).

### **Brosjyre**

Ski Øst AS. *SKI ØST- Norges beste oppvekstmiljø [brosjyre]*: Ski Øst AS, Oslo.

### **Lovregister**

LOV- 1935-06-07-2	Lov om tinglysning
LOV-1967-02-10	Lov om forvaltningssaker
LOV-1995-05-12-23	Lov om jord
LOV-2005-06-17-101	Lov om egedomsregistrering
LOV-2008-06-27-71	Lov om planlegging og byggesaksbehandling
LOV-2009-06-19-100	Lov om forvaltning av naturens mangfold
LOV-2013-06-21-100	Lov om fastsetjing og endring av egedom- og rettshøve på fast egedom m.m



# Vedlegg

## Nr.1 Intervjuguide

### **Ski Øst AS og Ugnmr '4**

<ol style="list-style-type: none"><li>1. Transformasjon<ol style="list-style-type: none"><li>I. Endringer underveis</li><li>II. Gjerne en skjematisk gjennomgang for å vise tidshorisonnten fra start til nå.</li><li>III. Hvem samarbeider?</li><li>IV. Hvilke ulike utfordringer møter dere på bebygde eiendommer vs uberørt områder</li><li>V. Østre linje og planfri overgang. ( jbv uttaler mulig flytting, foreligger det noe konkrete planer fra deres side på hvordan man kan håndtere veien/linjen på?</li></ol></li></ol>
<ol style="list-style-type: none"><li>2. Akkvisisjon<ol style="list-style-type: none"><li>I. Kjøpsformer? Kan du peke på kartet og fortelle hva dere har kontroll over?</li><li>II. Kan du si noe om hvorfor dere sikrer dere rådigheten på de utvalgte måtene?</li><li>III. Hvordan innløse resterende eiendommer?</li><li>IV. Hvordan samarbeider dere med grunneiere? De som vil innløse vs ikke (hold-outs)</li><li>V. Hva skjer med deres strategiske planer knyttet til kjøp av eiendom når planene endres?</li></ol></li></ol>
<ol style="list-style-type: none"><li>3. Land assembly, eiendomsdannelse, teori vs praksis<ol style="list-style-type: none"><li>I. Hva legger dere i eiendomsdannelse?</li><li>II. Har dere flere alternativer til hvordan dere kan skape byggeklare tomter?</li></ol></li></ol>
<ol style="list-style-type: none"><li>4. Innsigelser<ol style="list-style-type: none"><li>I. Resultatet av meklingsmøte?( B1 og B 2, rekkefølgebestemmelser, utnyttelsesgrad)</li><li>II. Videre forhandlinger, hva mer kan dere gjøre for å påvirke?</li><li>III. Bruker dere andre arenaer for å finne løsninger? (forum, lobby, etc)</li><li>IV. Hvilke konsekvenser får det at B4 og B5 tas ut av planene?</li></ol></li></ol>
<ol style="list-style-type: none"><li>5. Hva har plansamarbeidet bidratt med?<ol style="list-style-type: none"><li>I. Hvordan har plansamarbeidet hatt noe å si for forutsigbarheten i deres arbeid?</li><li>II. Hva hadde blitt gjort annerledes uten et slikt samarbeid? I så fall hvordan?</li><li>III. Hvilke gevinster ser dere av fleksible planer og motsatt vei?</li><li>IV. Rekkefølgen på utbyggingen, hvor avheningen er dere av salg før nye kjøp?</li><li>V. Har dere ved noe tidspunkt vurdert å trekke deler av planene deres? Evt hvorfor og når?</li><li>VI. Helt til slut når tror dere kan begynne å realisere planene?</li></ol></li></ol>

## Ski kommune

<p>1. Overordnede planføringer</p> <p>I. Hvor viktig er dette samarbeidet for Ski sin utvikling, og hvor styrende er det for transformasjonen?</p> <p>II. Hvordan skal Ski kommune ivareta ambisjonene i plansamarbeidet og samtidig lage planer som er gjennomførbare i samarbeid med private utbyggere? (vern vs utvikling)</p>
<p>2. Kommuneplan og kommunedelplanen</p> <p>I. I hvilken grad har Ski kommune aktivt innarbeidet intensjonene i plansamarbeidet?</p> <p>II. Vil du si at ønske om hvilken utnyttelsesgrad som skal fastsettes i de ulike områdene harmonerer fra plansamarbeidet, kommunens syn og utbyggerne?</p> <p>III. Er det viktig med fleksible planer i form av kombinerte formål?</p> <p>IV. I hvilken grad tas det hensyn til eiendomsforhold i planarbeidet?</p>
<p>3. Meklingsmøte</p> <p>I. Hva er dine tanker rundt meklingsmøte som ble avholdt rett før jul?</p> <p>II. Har man kommet et steg nærmere enn mulig vedtakelse av plan? Mtp at B4 og B5 tas ut av planene?</p> <p>III. Differensierte boliger og andre tilbud.</p> <p>IV. Hvordan kunne innsigelsene vært unngått?</p>
<p>I. Samarbeidet med de private aktørene?</p> <p>II. Tøyer de strikken langt?</p> <p>III. Er rekkefølgen i transformasjonen viktig? (ref. plansamarbeidet)</p> <p>IV. Er det et visst avhengighetsforhold mellom kommunen og utbyggerne for å dekke behovet den økte befolkningsveksten vil medføre?</p> <p>V. Hvor aktive er Ski kommune som grunneiere?</p>

## Nr.2 Godkjennelse NSD

### Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS

NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hårfages gate 29  
N-5007 Bergen  
Norway  
Tel: +47-55 58 21 17  
Fax: +47-55 58 96 50  
nsd@nsd.uib.no  
www.nsd.uib.no  
Org.nr. 985 321 884

Per Kåre Sky

Institutt for landskapsplanlegging Norges miljø- og biovitenskapelige universitet

1430 ÅS

Vår dato: 13.01.2016

Vår ref: 46078 / 3 / HJP

Deres dato:

Deres ref:

#### TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 10.12.2015. Meldingen gjelder prosjektet:

46078	<i>Se på hvordan <a href="http://www.plansamarbeidet.no">www.plansamarbeidet.no</a> er styrende for utviklingen den ny bydel Ski-øst, og hvordan eiendomsaktørene jobber for gjennomføre transformasjonen.</i>
Behandlingsansvarlig	<i>Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, ved institusjonens øverste leder</i>
Daglig ansvarlig	<i>Per Kåre Sky</i>
Student	<i>Simen Ogner Lødøen</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstillende kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 01.07.2016, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Vigdis Namtvedt Kvalheim

Hanne Johansen-Pekovic

*Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.*

*Avdelingskontorer / District Offices:*

*OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@uio.no*

*TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. kyrre.svarva@svt.ntnu.no*

*TROMSØ: NSD, SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. nsdmaa@sv.uit.no*

## MELDESKJEMA

Meldeskjema (versjon 1.4) for forsknings- og studentprosjekt som medfører meldeplikt eller konsesjonsplikt (jf. personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter).

1. Intro		
Samles det inn direkte personidentifiserende opplysninger?	Ja ● Nei ○	En person vil være direkte identifiserbar via navn, personnummer, eller andre personentydige kjennetegn.  Les mer om hva <a href="#">personopplysninger</a> .
Hvis ja, hvilke?	<input checked="" type="checkbox"/> Navn <input type="checkbox"/> 11-sifret fødselsnummer <input type="checkbox"/> Adresse <input type="checkbox"/> E-post <input type="checkbox"/> Telefonnummer <input checked="" type="checkbox"/> Annet	NB! Selv om opplysningene skal anonymiseres i oppgave/rapport, må det krysses av dersom det skal innhentes/registreres personidentifiserende opplysninger i forbindelse med prosjektet.
Annet, spesifiser hvilke	Arbeidssted	
Skal direkte personidentifiserende opplysninger kobles til datamaterialet (koblingsnøkkel)?	Ja ● Nei ○	Merk at meldeplikten utløses selv om du ikke får tilgang til koblingsnøkkel, slik fremgangsmåten ofte er når man benytter en <a href="#">databehandler</a> .
Samles det inn bakgrunnsopplysninger som kan identifisere enkeltpersoner (indirekte personidentifiserende opplysninger)?	Ja ● Nei ○	En person vil være indirekte identifiserbar dersom det er mulig å identifisere vedkommende gjennom bakgrunnsopplysninger som for eksempel bostedskommune eller arbeidsplass/skole kombinert med opplysninger som alder, kjønn, yrke, diagnose, etc.
Hvis ja, hvilke	Arbeidsplass	NB! For at stemme skal regnes som personidentifiserende, må denne bli registrert i kombinasjon med andre opplysninger, slik at personer kan gjenkjennes.
Skal det registreres personopplysninger (direkte/indirekte/via IP-/epost adresse, etc) ved hjelp av nettbaserte spørreskjema?	Ja ○ Nei ●	Les mer om <a href="#">nettbaserte spørreskjema</a> .
Blir det registrert personopplysninger på digitale bilde- eller videoopptak?	Ja ○ Nei ●	Bilde/videoopptak av ansikter vil regnes som personidentifiserende.
Søkes det vurdering fra REK om hvorvidt prosjektet er omfattet av helseforskningsloven?	Ja ○ Nei ●	NB! Dersom REK (Regional Komité for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk) har vurdert prosjektet som helseforskning, er det ikke nødvendig å sende inn meldeskjema til personvernombudet (NB! Gjelder ikke prosjekter som skal benytte data fra pseudonyme helseregistre).  Dersom tilbakemelding fra REK ikke foreligger, anbefaler vi at du avventer videre utfylling til svar fra REK foreligger.
2. Prosjekttittel		
Prosjekttittel	Se på hvordan <a href="http://www.plansamerbeidet.no">www.plansamerbeidet.no</a> er styrende for utviklingen den ny bydel Ski-øst, og hvordan eiendomsaktørene jobber for gjennomføre transformasjonen.	Oppgi prosjektets tittel. NB! Dette kan ikke være «Masteroppgave» eller liknende, navnet må beskrive prosjektets innhold.
3. Behandlingsansvarlig institusjon		
Institusjon	Norges miljø- og biovitenskapelige universitet	Velg den institusjonen du er tilknyttet. Alle nivå må oppgis. Ved studentprosjekt er det studentens tilknytning som er avgjørende. Dersom institusjonen ikke finnes på listen, har den ikke avtalt med NSD som personvernombud. Vennligst ta kontakt med institusjonen.
Avdeling/Fakultet	Fakultet for samfunnsvitenskap	
Institutt	Institutt for landskapsplanlegging	
4. Daglig ansvarlig (forsker, veileder, stipendiat)		

Fornavn	Per Kåre	<p>Før opp navnet på den som har det daglige ansvaret for prosjektet. Veileder er vanligvis daglig ansvarlig ved studentprosjekt.</p> <p>Veileder og student må være tilknyttet samme institusjon. Dersom studenten har ekstern veileder, kanbiveileder eller fagansvarlig ved studiestedet stå som daglig ansvarlig.</p> <p>Arbeidssted må være tilknyttet behandlingsansvarlig institusjon, f.eks. underavdeling, institutt etc.</p> <p>NB! Det er viktig at du oppgir en e-postadresse som brukes aktivt. Vennligst gi oss beskjed dersom den endres.</p>
Etternavn	Sky	
Stilling	Professor	
Telefon		
Mobil	41744508	
E-post	per.kare.sky@hib.no	
Alternativ e-post	per.kare.sky@nmbu.no	
Arbeidssted	HIB, NMBU fra 1.1-16	
Adresse (arb.)	NMBU	
Postnr./sted (arb.sted)	1430 Ås	
Sted (arb.sted)	Ås	
<b>5. Student (master, bachelor)</b>		
Studentprosjekt	Ja • Nei ○	Dersom det er flere studenter som samarbeider om et prosjekt, skal det velges en kontaktperson som føres opp her. Øvrige studenter kan føres opp under pkt 10.
Fornavn	Simen Ogner	
Etternavn	Lødøen	
Telefon		
Mobil	99015772	
E-post	silodoen@gmail.com	
Alternativ e-post	simen.ogner.lodoen@nmbu.no	
Privatadresse	Sole Allé	
Postnr./sted (privatadr.)	1540 Vestby	
Sted (arb.sted)	Vestby	
Type oppgave	<input checked="" type="radio"/> Masteroppgave <input type="radio"/> Bacheloroppgave <input type="radio"/> Semesteroppgave <input type="radio"/> Annet	
<b>6. Formålet med prosjektet</b>		
Formål	Formålet med oppgaven er å kartlegge hvordan plansamarbeidet mellom Oslo og Akershus fylke fungerer som et bakteppe for utviklingen i distriktene, i dette tilfelle Ski kommune. Herunder se på hvordan det igjen blir videreført i Ski sin kommuneplan og det konkrete områdets reguleringsplaner. Videre vil jeg forsøke å undersøke hvordan de konkrete aktørene som planlegger å transformere området jobber for å sikre at utviklingen kan realiseres. Således hvordan de jobber med å sikre seg rettigheter til land og hvordan arbeider å håndtere risikoer og usikkerheten som er knyttet til en slik transformasjonsprosess.	Redegjør kort for prosjektets formål, problemstilling, forskningsspørsmål e.l.
<b>7. Hvilke personer skal det innhentes personopplysninger om (utvalg)?</b>		
Kryss av for utvalg	<input type="checkbox"/> Barnehagebarn <input type="checkbox"/> Skoleelever <input type="checkbox"/> Pasienter <input type="checkbox"/> Brukere/klienter/kunder <input checked="" type="checkbox"/> Ansatte <input type="checkbox"/> Barnevernsbarn <input type="checkbox"/> Lærere <input type="checkbox"/> Helsepersonell <input type="checkbox"/> Asylsøkere <input type="checkbox"/> Andre	
Beskriv utvalg/deltakere	Ansatte i det aktuelle bedriftene, samt ski kommune.	
		Med utvalg menes dem som deltar i undersøkelsen eller dem det innhentes opplysninger om.


























Rekruttering/trekking	Jeg oppsøker dem.	Beskriv hvordan utvalget trekkes eller rekrutteres og oppgi hvem som foretar den. Et utvalg kan trekkes fra registre som f.eks. Folkeregisteret, SSB-registre, pasientregistre, eller det kan rekrutteres gjennom f.eks. en bedrift, skole, idrettsmiljø eller eget nettverk.
Førstegangskontakt	Jeg tar kontakt via telefon/mail og senere møter.	Beskriv hvordan kontakt med utvalget blir opprettet og av hvem. Les mer om dette på <a href="#">temasidene</a> .
Alder på utvalget	<input type="checkbox"/> Barn (0-15 år) <input type="checkbox"/> Ungdom (16-17 år) <input checked="" type="checkbox"/> Voksne (over 18 år)	Les om forskning som involverer <a href="#">barn</a> på våre nettsider.
Omtrentlig antall personer som inngår i utvalget	5	
Samles det inn sensitive personopplysninger?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	Les mer om <a href="#">sensitive opplysninger</a> .
Hvis ja, hvilke?	<input type="checkbox"/> Rasemessig eller etnisk bakgrunn, eller politisk, filosofisk eller religiøs oppfatning <input type="checkbox"/> At en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling <input type="checkbox"/> Helseforhold <input type="checkbox"/> Seksuelle forhold <input type="checkbox"/> Medlemskap i fagforeninger	
Inkluderes det myndige personer med redusert eller manglende samtykkekompetanse?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	Les mer om <a href="#">pasienter, brukere og personer med redusert eller manglende samtykkekompetanse</a> .
Samles det inn personopplysninger om personer som selv ikke deltar (tredjepersoner)?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	Med opplysninger om tredjeperson menes opplysninger som kan spores tilbake til personer som ikke inngår i utvalget. Eksempler på tredjeperson er kollega, elev, klient, familiemedlem.
<b>8. Metode for innsamling av personopplysninger</b>		
Kryss av for hvilke datainnsamlingsmetoder og datakilder som vil benyttes	<input type="checkbox"/> Papirbasert spørreskjema <input type="checkbox"/> Elektronisk spørreskjema <input checked="" type="checkbox"/> Personlig intervju <input type="checkbox"/> Gruppeintervju <input type="checkbox"/> Observasjon <input type="checkbox"/> Deltakende observasjon <input type="checkbox"/> Blogg/sosiale medier/internett <input type="checkbox"/> Psykologiske/pedagogiske tester <input type="checkbox"/> Medisinske undersøkelser/tester <input type="checkbox"/> Journaldata	Personopplysninger kan innhentes direkte fra den registrerte f.eks. gjennom spørreskjema, intervju, tester, og/eller ulike journaler (f.eks. elevmapper, NAV, PPT, sykehus) og/eller registre (f.eks. Statistisk sentralbyrå, sentrale helseregistre).  NB! Dersom personopplysninger innhentes fra forskjellige personer (utvalg) og med forskjellige metoder, må dette spesifiseres i kommentar-boksen. Husk også å legge ved relevante vedlegg til alle utvalgs-gruppene og metodene som skal benyttes.  Les mer om registerstudier <a href="#">her</a> .  Dersom du skal anvende registerdata, må variabeliste lastes opp under pkt. 15
	<input type="checkbox"/> Registerdata	
	<input checked="" type="checkbox"/> Annen innsamlingsmetode	
Oppgi hvilken	Dokumenter	
Tilleggsopplysninger		
<b>9. Informasjon og samtykke</b>		
Oppgi hvordan utvalget/deltakerne informeres	<input checked="" type="checkbox"/> Skriftlig <input type="checkbox"/> Muntlig <input type="checkbox"/> Informeres ikke	Dersom utvalget ikke skal informeres om behandlingen av personopplysninger må det begrunnes.  Les mer <a href="#">her</a> .  Vennligst send inn mal for skriftlig eller muntlig informasjon til deltakerne sammen med meldeskjema.  Last ned en veiledende mal <a href="#">her</a> .  NB! Vedlegg lastes opp til sist i meldeskjemaet, se punkt 15 Vedlegg.
Samtykker utvalget til deltakelse?	<input checked="" type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nei <input type="radio"/> Flere utvalg, ikke samtykke fra alle	For at et samtykke til deltakelse i forskning skal være gyldig, må det være frivillig, uttrykkelig og <a href="#">informert</a> .  Samtykke kan gis skriftlig, muntlig eller gjennom en aktiv handling. For eksempel vil et besvart spørreskjema være å regne som et aktivt samtykke.  Dersom det ikke skal innhentes samtykke, må det begrunnes.
<b>10. Informasjonssikkerhet</b>		

Hvordan oppbevares navnelisten/ koblingsnøkkel og hvem har tilgang til den?	Lokalt på min pc, kun jeg har tilgang.	
Oppbevares direkte personidentifiserbare opplysninger på andre måter?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	
Spesifiser		NB! Som hovedregel bør ikke direkte personidentifiserende opplysninger registreres sammen med det øvrige datamaterialet.
Hvordan registreres og oppbevares personopplysningene?	<input type="checkbox"/> På server i virksomhetens nettverk <input type="checkbox"/> Fysisk isolert PC tilhørende virksomheten (dvs. ingen tilknytning til andre datamaskiner eller nettverk, interne eller eksterne) <input type="checkbox"/> Datamaskin i nettverkssystem tilknyttet Internett tilhørende virksomheten <input checked="" type="checkbox"/> Privat datamaskin <input type="checkbox"/> Videoptak/fotografi <input checked="" type="checkbox"/> Lydoptak <input checked="" type="checkbox"/> Notater/papir <input checked="" type="checkbox"/> Mobile lagringsenheter (bærbar datamaskin, minnepenn, minnekort, cd, ekstern harddisk, mobiltelefon) <input type="checkbox"/> Annen registreringsmetode	Merk av for hvilke hjelpemidler som benyttes for registrering og analyse av opplysninger.  Sett flere kryss dersom opplysningene registreres på flere måter.  Med «virksomhet» menes her behandlingsansvarlig institusjon.  NB! Som hovedregel bør data som inneholder personopplysninger lagres på behandlingsansvarlig sin forskningsserver.  Lagring på andre medier - som privat pc, mobiltelefon, minnepinne, server på annet arbeidssted - er mindre sikkert, og må derfor begrunnes. Slik lagring må avklares med behandlingsansvarlig institusjon, og personopplysningene bør krypteres.
Annen registreringsmetode beskriv		
Hvordan er datamaterialet beskyttet mot at uvedkommende får innsyn?	Passord for å komme inn på datamaskinen, samt passordbeskyttelse på mappen og undermappen det er lagret	Er f.eks. datamaskintilgangen beskyttet med brukernavn og passord, står datamaskinen i et låsbart rom, og hvordan sikres bærbare enheter, utskrifter og opptak?
Samles opplysningene inn/behandles av en databehandler?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	Dersom det benyttes eksterne til helt eller delvis å behandle personopplysninger, f.eks. Questback, transkriberingsassistent eller tolk, er dette å betrakte som en databehandler. Slike oppdrag må kontraksreguleres.
Hvis ja, hvilken		
Overføres personopplysninger ved hjelp av e-post/Internett?	Ja <input checked="" type="radio"/> Nei <input type="radio"/>	F.eks. ved overføring av data til samarbeidspartner, databehandler mm.
Hvis ja, beskriv?	Når jeg har foretatt intervjuer og f. eks skrevet dette i min oppgave og jeg sender oppgaven til gjennomlesning til veilederen vil nok dette skje via mail. Ingen annen form for overføring av personopplysninger.	Dersom personopplysninger skal sendes via internett, bør de krypteres tilstrekkelig.  Vi anbefaler for ikke lagring av personopplysninger på nettskytjenester.  Dersom nettskytjeneste benyttes, skal det inngås skriftlig databehandleravtale med leverandøren av tjenesten.
Skal andre personer enn daglig ansvarlig/student ha tilgang til datamaterialet med personopplysninger?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	
Hvis ja, hvem (oppgi navn og arbeidssted)?		
Utleveres/deles personopplysninger med andre institusjoner eller land?	<input checked="" type="radio"/> Nei <input type="radio"/> Andre institusjoner <input type="radio"/> Institusjoner i andre land	F.eks. ved nasjonale samarbeidsprosjekter der personopplysninger utveksles eller ved internasjonale samarbeidsprosjekter der personopplysninger utveksles.
<b>11. Vurdering/godkjenning fra andre instanser</b>		
Søkes det om dispensasjon fra taushetsplikten for å få tilgang til data?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	For å få tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra f.eks. NAV, PPT, sykehus, må det søkes om dispensasjon fra taushetsplikten. Dispensasjon søkes vanligvis fra aktuelt departement.
Hvis ja, hvilke		
Søkes det godkjenning fra andre instanser?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	F.eks. søke registreier om tilgang til data, en ledelse om tilgang til forskning i virksomhet, skole.
Hvis ja, hvilken		
<b>12. Periode for behandling av personopplysninger</b>		
Prosjektstart	01.01.2016	Prosjektstart Vennligst oppgi tidspunktet for når kontakt med utvalget skal gjøres/datainnsamlingen starter.
Planlagt dato for prosjektslutt	01.07.2016	Prosjektslutt: Vennligst oppgi tidspunktet for når datamaterialet enten skal anonymiseres/slettes, eller arkiveres i påvente av oppfølgingsstudier eller annet.
Skal personopplysninger publiseres (direkte eller indirekte)?	<input checked="" type="checkbox"/> Ja, direkte (navn e.l.) <input type="checkbox"/> Ja, indirekte (bakgrunnsopplysninger) <input type="checkbox"/> Nei, publiseres anonymt	NB! Dersom personopplysninger skal publiseres, må det vanligvis innhentes eksplisitt samtykke til dette fra den enkelte, og deltakere bør gis anledning til å lese gjennom og godkjenne sitater.

Hva skal skje med datamaterialet ved prosjektslutt?	<input checked="" type="checkbox"/> Datamaterialet anonymiseres <input type="checkbox"/> Datamaterialet oppbevares med personidentifikasjon	<p>NB! Her menes datamaterialet, ikke publikasjon. Selv om data publiseres med personidentifikasjon skal som regel øvrig data anonymiseres. Med anonymisering menes at datamaterialet bearbeides slik at det ikke lenger er mulig å føre opplysningene tilbake til enkeltpersoner.</p> <p>Les mer om <a href="#">anonymisering</a>.</p>
<b>13. Finansiering</b>		
Hvordan finansieres prosjektet?	Studielån	
<b>14. Tilleggsopplysninger</b>		
Tilleggsopplysninger		



## Nr. 2 Tegnforklaring til kommunale kart

TEGNFORKLARING	
PBL § 11 KOMMUNEPLANENS AREALDEL	
Nåverende	Framtidig
<b>BEBYGGELSE OG ANLEGG (PBL §11-7, NR 1)</b>	
	 Boligbebyggelse
	 Tjenesteyting
	Næringsvirksomhet
	Idrettsanlegg
	 Kombinert bebyggelse og anleggsformål
<b>SAMFERDSELANLEGG OG TEKNISK INFRASTRUKTUR (PBL §11-7, NR 2)</b>	
	Veg
	Bane
	Parkeringsplasser
	Hovedvei
	 Samlevei
	 Samlevei bru
	 Gang- sykkelvei
	 Gangvei bru
	 Turvei
	Jernbane
	 Kollektivtrasé
<b>GRØNNSTRUKTUR (PBL §11-7, NR 3)</b>	
	 Grønnstruktur
	 Naturområde
	Friområde
<b>LNFR OMRÅDER (PBL §11-7, NR 5)</b>	
	LNFR-areal for nødvendige tiltak landbruk og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag



Norges miljø- og biovitenskapelig universitet  
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet  
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
Norway